

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES
ACHATS DIRECTS
DE DENRÉES AGRICOLES

PAR L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 10 Décembre 1908, à 3 heures.

PAR

RENÉ BONNET

ADJOINT A L'INTENDANCE MILITAIRE

Président : M. MARC SAUZET, professeur.
Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
 SOUCHON, professeur.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, Rue Victor-Cousin, 11

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES
ACHATS DIRECTS
DE DENRÉES AGRICOLES

PAR L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 10 Décembre 1908, à 3 heures.

PAR

RENÉ BONNET

ADJOINT A L'INTENDANCE MILITAIRE



Président : M. MARC SAUZET, professeur.
Suffragants } MM. BERTHÉLEMY, professeur.
 } SOUCHON, professeur.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, Rue Victor-Cousin, 11

1908

AVANT-PROPOS

Notre budget général, qui atteint près de quatre milliards, consacre environ 780 millions aux dépenses du ministère de la guerre. Sur ce chiffre, plus de 100 millions sont affectés annuellement au service des subsistances militaires (1), sans compter une somme égale destinée aux ordinaires de la troupe.

Il est donc naturel que le mode d'emploi de ces énormes ressources soit l'objet de discussions, parfois passionnées, toujours légitimes.

La question « des marchés de la guerre » est aussi vieille que le régime parlementaire en France. Elle est née à la fois de l'importance des sommes consommées et de la répercussion, sur le marché national, des actes économiques accomplis par l'administration militaire.

Ajoutons, aussi, que l'intervention de fonctionnaires, à peu près irresponsables pécuniairement, n'a pu qu'exciter la méfiance naturelle des commerçants dont l'activité a souvent les sanctions les plus extrêmes.

1. Chapitres 10, 20, 41, 42, 44, 94 et 105 du budget de la guerre pour 1908 (troupes métropolitaines seulement).

Notre histoire parlementaire elle-même est remplie de débats émouvants qui mettent en cause soit les faiblesses professionnelles de quelques-uns, soit, plus souvent, les vices de l'organisation.

Tous les remèdes ont été présentés ; beaucoup furent étudiés, très peu ont été expérimentés.

Cet échec apparent d'une réformation profonde ne saurait être exclusivement attribué à un défaut, d'ampleur ou de persévérance, du travail parlementaire. Il semble plutôt provenir de l'absence d'une doctrine administrative basée sur des réalités économiques.

Disons, du reste, que les éléments du problème sont très complexes et sujets à une mobilité naturelle, dont le sens est encore indéterminé, et que l'application des nouvelles lois économiques du pays n'a fait que très fortement accentuer.

Il ne faut pas s'étonner de la durée de la période de tâtonnements, ne pas y voir l'inertie qu'inspire une routine bureaucratique menacée dans sa quiétude : la bonne foi et la justice dans les appréciations sont ici indispensables en raison de l'importance des intérêts engagés et de l'absence d'une autorité personnellement responsable.

Notre but n'est pas de solutionner la question posée : nous croyons qu'une longue expérience est nécessaire pour dégager les facteurs du problème des schemas et des systèmes *à priori* ; que la connaissance, de plus en plus complète, des phénomènes économiques en

permettra l'entier épanouissement, et, sans négliger la constante évolution des choses et des idées, que la solution scientifique s'imposera un jour à l'encontre des intérêts privés et des conceptions étroites.

Nous escomptons également les progrès de la science administrative, aujourd'hui nettement orientée vers un idéal d'équité, progrès qui consolideront les résultats de l'expérimentation, au fur et à mesure de leur réalisation, en leur donnant un caractère juridique d'une indéniable stabilité.

C'est en vue de contribuer, très modestement du reste, à cette désirable transformation, que le présent travail a été établi.

De la question générale des marchés de la guerre, il ne traitera que la partie spéciale à un sujet du moment : l'introduction des achats directs de denrées agricoles, par les comptables militaires, dans la pratique administrative.

Les expériences se poursuivent actuellement avec la plus entière bonne foi. Que donneront-elles ? Nous pouvons en prévoir les indications mais il ne nous est pas permis d'en préjuger les sanctions.

Nous avons cru préférable d'exposer les données de la question avant que la solution autoritaire ne soit intervenue, pour sauvegarder notre liberté d'appréciation, qui, d'ailleurs, sera d'autant plus complète que le ministre s'est toujours refusé à faire connaître les préférences de l'administration centrale.

(Novembre 1908).

INTRODUCTION

EXPOSÉ SUCCINT DU SERVICE DES SUBSISTANCES MILITAIRES

Pour bien faire ressortir la valeur relative des divers éléments sur lesquels notre étude des achats directs sera basée, nous allons, tout d'abord et très succinctement, exposer le fonctionnement général du Service des subsistances militaires tel qu'il résulte de la réglementation actuelle.

Nous mettrons naturellement de côté ce qui n'a qu'un caractère provisoire et qui se rapporte précisément au sujet que nous développerons ultérieurement.

Notre but est de bien définir le cadre dans lequel notre travail viendra se placer ; cadre dont la connaissance, dans ses grandes lignes, est indispensable pour bien juger de l'utilité et de l'opportunité de la question soulevée.

Le Service des subsistances militaires a pour objet d'assurer l'alimentation des hommes et des chevaux ; on y rattache la fourniture du chauffage, soit comme moyen de cuisson des aliments, soit comme chauffage

des locaux ; on y rattache aussi l'éclairage, lorsqu'il est fourni par l'Etat.

Ce service est peut-être, de tous, le plus important ; faire vivre les armées en campagne est un problème de la solution duquel dépendent souvent les résultats d'une guerre, et l'on a vu des armées victorieuses perdre tous les fruits de leurs succès parce que, faute de moyens de subsistance, elles se sont désagrégées sous l'étreinte de la misère ; c'est ce qui avait fait dire à Vauban que « l'art de la guerre n'est rien sans l'art de subsister ».

Or, l'alimentation des armées en campagne présente, à mesure que les effectifs augmentent, des difficultés de plus en plus grandes. Nourrir une armée de 80 à 100.000 hommes a toujours été un problème des plus ardu ; combien ce problème n'est-il pas plus difficile à résoudre aujourd'hui que les guerres nécessitent des effectifs énormes et surtout lorsque les armées manœuvrent sur des espaces relativement restreints dont les ressources limitées suffisent parfois à peine à assurer l'alimentation des habitants ! Et, cependant, il faut que le soldat soit toujours complètement pourvu, sous peine de voir l'armée se désorganiser. Ce doit être là une des plus sérieuses préoccupations de l'homme de guerre.

Le service des subsistances est régi, en France, pour le temps de paix, par une instruction du 14 juin 1900. Pour bien en comprendre l'idée il est utile, au préalable, de jeter un rapide coup d'œil en arrière

et de voir comment a fonctionné ce service aux époques antérieures ; la variété des systèmes qui ont été mis en œuvre porte avec elle un enseignement qu'il convient de ne pas négliger.

SECTION I

Historique du Service des subsistances (1).

Avant le xvr^e siècle, il n'y avait pas, en France, de service des subsistances organisé, ni pendant la paix, ni en temps de guerre. Le roi payait aux capitaines des compagnies d'ordonnance une somme déterminée par homme entretenu, et les capitaines pourvoyaient à tous les besoins de leur troupe : habillement, équipement, armement, vivres et fourrages. L'Etat, après avoir assuré la solde, se bornait à approvisionner, sur le passage des troupes, des marchés forains, libres ou réquisitionnés, où les soldats achetaient directement ; en campagne, ces ressources s'augmentaient des prises et des rançons. Aussi, dès que la solde cessait d'être payée avec régularité, l'homme d'armes se trouvait-il obligé de faire main basse sur tout ce qui se

1. Bien que nous n'ayons nullement l'intention de faire une étude complète du service des subsistances, il nous semble indispensable de placer ici un court exposé historique car nous y trouverons l'embrion de la réforme aujourd'hui en discussion.

trouvait à sa portée ; en fin de compte, il se livrait au pillage.

Les guerres étant devenues plus longues et les armées plus nombreuses, on reconnut bientôt l'insuffisance d'un pareil état de choses, et le gouvernement dût se charger de fournir, en nature, la subsistance des troupes.

En 1557, Henri II créa des *Commissaires aux vivres* chargés d'établir des magasins sur le passage des troupes et d'acheter, ou de réquisitionner, les objets nécessaires à la subsistance des armées et « à l'avitaillement des places fortes ».

Cette première organisation fut modifiée dix-huit ans après ; c'est de 1575 que date le premier munitionnaire général. Au lieu d'assurer le service soit par les troupes, soit par des commissaires aux vivres, on recourut à l'entreprise ; on passa un marché avec un entrepreneur que l'on astreignit à certaines formalités pour assurer l'exécution. Mais l'entreprise ne servit pas régulièrement les troupes et engendra de tels abus que Sully y renonça ; il mit les approvisionnements en régie, c'est-à-dire qu'il les confia à une administration dont les chefs dépendaient de l'Etat, au lieu d'être des entrepreneurs, et comptaient avec lui comme de clerc à maître.

C'est de cette époque que date, à proprement parler, le service des subsistances. Les achats et la manutention, confiés à des agents experts et probes, donnèrent à ce service une marche assurée qui fut un des éléments les plus actifs du progrès de l'art militaire ;

les armées devinrent plus mobiles, plus compactes, plus disciplinées. Sous l'influence de ces progrès, l'armée permanente se développa de plus en plus, et de 50.000 hommes que son effectif atteignit à peine sous Henri IV, elle put être portée à 100.000 hommes sous Louis XIII.

Mais, dès les premières années de ce règne, les finances ayant été ruinées, on dût recourir, à l'intérieur, aux réquisitions, c'est-à-dire à l'impôt en nature. Néanmoins, bien loin de détruire le personnel créé par Sully, Richelieu le fortifia en l'organisant par les ordonnances de 1627, 1629 et 1631. Il fut alors posé en principe que l'Etat devait prendre à sa charge, en tout temps et en entier, le service des vivres, soit en station, soit en marche. Le service fut dirigé, dans chaque province, par un « Conseiller-Intendant des vivres et étapes », et, dans chaque paroisse, par un « Commissaire garde-magasin » ; ce personnel spécial avait à sa tête un « Surintendant général des vivres » et six « Intendants généraux ». Ils étaient chargés de surveiller la levée, la répartition, l'administration des réquisitions en nature, de fournir les voitures nécessaires à leur transport, de payer tous les frais de magasin et de mouture, et enfin d'assurer les distributions aux troupes. Leur mission s'étendait à tout ce qui concerne le service des vivres à l'intérieur, dans les camps, villes, garnisons et routes. Le surintendant et les intendants généraux des vivres avaient entrée au Conseil du roi et pouvaient proposer tout ce qui avait rapport au bien du service.

A cette époque, tandis qu'à l'intérieur le service des

vivres était exécuté en régie, le service des armées en campagne était toujours exécuté à l'entreprise ; des entrepreneurs, sous le nom de munitionnaires, se chargeaient de tous les détails de la fourniture et des distributions. Les munitionnaires étaient représentés, dans chaque armée, par un agent en chef auquel on donnait, d'habitude, le nom de « général des vivres » ; et qui était assisté d'un nombreux personnel de commis aux vivres et aux transports : ils fonctionnaient sous l'autorité de l'intendant de l'armée et des commissaires des guerres attachés à l'armée.

Ces institutions durèrent autant que Richelieu. Mais, après lui, on mit en oubli les dispositions de l'ordonnance de 1629, qui voulait que l'Etat se chargeât lui-même d'assurer le service des vivres ; on laissa périlcliter une organisation qui avait donné de bons résultats, et l'on revint en arrière. « Jusqu'à Louvois, dit M. Camille Rousset (1), le Secrétaire d'Etat à la guerre et le contrôleur général des finances passaient des marchés de fournitures pour assurer le service de l'intérieur. Ils ne stipulaient pas pour le compte de l'Etat, mais simplement comme intermédiaires entre les fournisseurs et les officiers auxquels on assurait ainsi l'avantage de pouvoir se procurer, à tout instant, et moyennant un prix réglé, les objets dont ils avaient besoin pour l'entretien de leurs troupes ; les officiers, toutefois, restaient libres de profiter du bénéfice de ce marché ou de se pourvoir ailleurs. L'administration,

1. Histoire de Louvois, tome 1^{er}, page 168.

lorsqu'elle avait payé la solde, se contentait d'un droit vague de surveillance ».

Louvois transforma ce système, et, comme Richelieu, il assura directement les fournitures nécessaires aux troupes.

Il créa, sur tout le territoire, des magasins chargés de pourvoir et de distribuer, substituant ainsi la sollicitude de l'Etat à l'initiative des chefs de corps. En outre, il organisa le service des étapes à l'intérieur ; il fit dresser une carte générale des lieux destinés au logement des troupes en marche et à la fourniture des vivres sur toutes les principales routes du royaume ; il confia, à l'entreprise, l'exécution de ce dernier service. Les denrées fournies aux troupes (officiers et soldats) consistaient en pain, viande et vin, et en fourragés pour les chevaux ; la ration variait avec l'arme et le grade de la partie prenante, parce que cette prestation remplaçait la solde ; on lui donnait le nom d'étape comme au lieu où on la distribuait.

Aux armées, Louvois conserva les munitionnaires ; mais pour faciliter les opérations stratégiques, il créa des magasins mobiles et prescrivit aux munitionnaires d'en avoir toujours une réserve en rapport avec les éventualités. Il établit encore, dans toutes les places fortes, des magasins toujours pourvus au moyen d'achats directs et de réquisitions.

Louvois reconnaissait les inconvénients et les abus des entreprises à la guerre, et, s'il ne les supprima pas, c'est que l'état des finances ne le lui permit point ; mais, pour diminuer les inconvénients de l'entreprise,

dans la limite du possible, il obligea les munitionnaires à choisir leurs principaux employés parmi d'anciens agents du ministère dont on connaissait, depuis longtemps, le talent et la probité ; il prescrivit aux généraux de lui faire des rapports sur la manière de servir de tout le personnel employé aux armées, qu'il punissait ou récompensait en conséquence ; enfin, après une campagne, quand le munitionnaire licenciait ses agents, le ministre disposait en faveur des meilleurs d'entre eux des emplois vacants dans les grands magasins de l'intérieur. D'ailleurs, il maintint toujours les fournisseurs dans le cercle de leurs devoirs et réprima toute malversation avec une rigueur impitoyable. C'est par de pareils procédés qu'il parvint, sans surcroît de dépenses, à créer un personnel de « vivriers » servant avec zèle et dévouement, qui fut le véritable palliatif des dangers de l'entreprise à la guerre.

Après Louvois, l'administration militaire faiblit et recula ; la subsistance des armées fut livrée à la cupidité ou à l'incapacité des munitionnaires, comme dans la malheureuse campagne de 1709.

En 1744, après les désastres administratifs que l'armée française d'Allemagne avait subis l'année précédente, le Ministre d'Argenson disait avec tristesse : « il n'est dans l'administration militaire qu'une seule garantie ; elle est tout entière dans la probité des agents et dans l'honneur des officiers. Au lieu de nous fatiguer à les surveiller, appliquons-nous à les bien

choisir ». Cependant les entrepreneurs n'étaient pas tous méprisables et, dans les Flandres, pendant toute la durée de la guerre qui précéda le traité d'Aix-la-Chapelle (1748), les frères Paris méritèrent la reconnaissance publique (1).

D'autre part, les ressources du Trésor étaient annéanties, on fut obligé de recourir à l'entreprise, même pour le service des garnisons ; c'est ainsi qu'en 1765, il y avait, pour tout le service de l'intérieur, deux compagnies dites « du nord » et « du midi ».

En 1776, il y eut réaction complète. Le comte de Saint-Germain supprima toutes les entreprises, à la guerre aussi bien qu'à l'intérieur ; il y substitua la régie. A la tête de l'agence fut placé un personnel supérieur de sept membres nommés par le roi, chargé des achats, des transports et de toutes les opérations de banque ; la régie avait sa caisse propre, recevait des fonds de l'Etat par provision, d'après l'aperçu de ses besoins, et rendait compte de toutes ses opérations ; agissant à la manière du commerce, elle réalisait, au profit de l'Etat, les bénéfices qu'eut faits un entrepreneur. En temps de paix, elle assurait le service de tous les magasins ; en temps de guerre, elle détachait, près de l'intendant d'armée, un directeur et des employés.

1. Cours d'administration en campagne professé, en 1882, à l'Ecole supérieure de Guerre par M. l'Intendant général Delaperrière.

Ainsi organisées, les agences rendaient de très bons services ; se succédant de père en fils, les employés acquéraient une expérience pratique sérieuse ; assurés d'une position honorable, ils étaient plus probes, plus dignes ; on trouvait déjà chez eux l'esprit de corps qui maintient les traditions d'honneur et de solidarité.

En 1788, cette institution fut bouleversée. On eut l'idée de confier aux corps de troupe eux-mêmes les achats et la manutention du pain et des fourrages, sous le contrôle supérieur d'un comité de neuf personnes, auquel on donna le nom de « Directoire des subsistances ». On donna aux corps un abonnement appelé « masse de boulangerie », fixé à quarante-cinq livres puis à quarante-huit livres par homme et par an.

Ce système, loin de donner les résultats brillants qu'on attendait, jeta le trouble dans toutes les parties du service, surchargea les corps de soins qui ne peuvent leur appartenir, confondit toutes les attributions, et surtout entraîna la perte irréparable du précieux personnel fourni par l'organisation précédente.

Sous la Révolution, le désordre le plus complet régna dans le service. On essaya de tout, comités d'achats, agences, réquisitions, entreprises ; ce fut en vain, on n'arriva à rien de stable. En l'an III, régie ; à partir de l'an IV, entreprises générales annuelles, avec les vicissitudes les plus fâcheuses. Enfin, le 13 nivôse an VIII, le service des vivres est remis en régie. Les achats de grains sont faits par économie, et la régie reçoit une commission réglée,

non à raison du prix, mais à raison de la quantité ; la régie reçoit une prime d'encouragement égale à la moitié de la différence en moins entre le prix des achats et ceux des mercuriales authentiques ; c'est le système de la « régie intéressée ». Il est alloué à la régie une indemnité pour les frais de réception, conservation, manœuvres et transports ; enfin la transformation des grains en pain est payée à un prix d'abonnement réglé à tant par ration distribuée. Le choix des employés appartient à la régie.

Toutefois, le régime de l'entreprise fut encore maintenu pour quelques armées actives, jusqu'à ce que l'empereur le proscrivit absolument du service des armées en campagne.

Il est à remarquer que la régie intéressée de l'an VIII ne s'appliquait qu'aux vivres ; le service des fourrages resta confié à l'entreprise, à l'intérieur, jusqu'à la Restauration.

En 1807, le service fut confié à une direction générale ayant pour chef le général de division Dejean. Auprès du directeur général se trouvaient deux chefs de service, l'un pour les vivres, l'autre pour les fourrages. Le service des vivres est géré à l'économie ; dans chaque division militaire se trouvaient des directeurs, des gérants et des garde-magasins fonctionnant sous les ordres du directeur général et sous la surveillance spéciale des intendants et sous-intendants militaires. Le service des fourrages reste confié à l'entreprise.

Enfin, l'ordonnance du 26 novembre 1823 supprima la direction générale des subsistances et en fit une

division de la direction de l'administration au ministère de la guerre. Depuis cette époque, le service a été exécuté, dans les diverses places, soit par des agents directs, soit par des entrepreneurs à la ration, selon les avantages que les circonstances, les localités et la nature des services peuvent présenter.

D'après l'ordonnance de 1825, le personnel d'exécution comprenait des directeurs, des agents comptables et des commis agissant sous la direction supérieure des fonctionnaires de l'intendance ; mais la direction technique appartenait aux directeurs divisionnaires des subsistances.

En 1838, les agents civils de tous les services administratifs furent militarisés, sous le nom d'officiers d'administration.

Au début de cette organisation, les comptables étaient chargés des approvisionnements ; ils recevaient des ordres d'achats, traitaient avec les vendeurs. On reprocha à ce système d'encourager la fraude, d'exciter l'esprit de spéculation et de donner parfois le scandale de fortunes mal acquises ; en 1844, on enleva aux comptables tous les achats ; on disposa que toutes les fournitures seraient mises en adjudication publique par les soins des fonctionnaires de l'intendance, avec faculté de traiter de gré à gré, en cas de non réussite ; on put donner à des négociants, mais jamais à des comptables, le soin d'effectuer des achats à commission (1). Cependant, la manutention restait

1. Cette sage mesure a été maintenue par le Ministre de la

encore aux comptables, moyennant un prix d'abonnement ; en 1851, on a supprimé cette dernière latitude, et, depuis, toutes les dépenses ont dû être faites de clerc à maître, sans exception.

Tel est encore le système actuel ; cependant l'expérience des dernières guerres a montré que la théorie de 1844 était trop absolue et l'on reconnaît aujourd'hui qu'il n'est pas pratique de vouloir exclure les comptables des achats ; depuis 1867, il a été recommandé de leur donner une participation dans les marchés et achats. Nous verrons l'aboutissement de cette tendance dans le système mis à l'essai en 1904.

Citons, pour mémoire, une tentative faite en 1850 pour revenir au système de 1788, c'est-à-dire pour charger les corps de se fournir eux-mêmes du pain de table ; on alloua aux troupes une indemnité représentative de la ration de pain (14 à 17 centimes par ration) et l'on supprima 42 manutentions. Cette tentative ne fut pas plus heureuse que celle de 1788 ; pour les mêmes raisons, au bout de quelques mois, on s'empressa d'y renoncer.

De l'exposé historique qui précède, nous devons tirer quelques conclusions utiles.

En premier lieu, toutes les fois que les finances publiques ont été obérées, et c'est souvent le cas sous l'ancienne monarchie, les services militaires ont été

guerre au cours de l'expérimentation des achats directs que nous allons étudier.

confiés à l'entreprise ; si, au contraire, l'Etat était prospère, il faisait lui-même ses affaires. C'est qu'en effet, recourir à l'entreprise, c'est contracter un prêt à plus ou moins longue échéance, tentative si séduisante pour les Etats obérés comme pour les particuliers ; on compte sur l'avenir, sur le succès d'une guerre, pour refaire les finances et rembourser les fournisseurs !

En second lieu, on doit observer que, même dans les périodes où le service a été fait, à l'intérieur, par les agents de l'Etat, le service aux armées, jusqu'à la fin du xviii^e siècle, a toujours été confié à l'entreprise ; la raison est toujours la même, celle d'argent. L'Etat était assez prospère pour assurer les fournitures à l'intérieur ; mais il ne pouvait faire immédiatement les dépenses d'une guerre, et les munitionnaires devenaient ses prêteurs, ses banquiers, à une époque où le crédit public n'existait pas encore. C'est seulement depuis le premier Empire que l'entreprise générale a été décidément écartée des armées ; il n'y eut d'exception que pour la guerre d'Espagne, en 1823, où les services furent confiés à un munitionnaire, M. Ouvrard, dont la fortune scandaleuse souleva de si grandes tempêtes au sein des Chambres. En 1859, on laissa à l'entreprise la fourniture de la viande ; mais ce ne fut qu'une entreprise partielle.

Enfin, il importe de remarquer que, non seulement il est nécessaire de former et d'exercer, comme sous Louvois, un bon personnel de « vivriers », mais encore qu'il faut assurer à ce personnel la stabilité qui lui a

si souvent fait défaut au milieu des incessantes fluctuations de ce service. De nos jours, plus encore qu'autrefois, rien ne saurait suppléer, au moment d'une entrée en campagne, à l'absence d'un personnel nombreux, exercé et capable.

SECTION II

Organisation actuelle.

En temps de paix, le Service des subsistances est exécuté, selon les localités et les circonstances, par voie de gestion directe ou par entreprise. Le Ministre détermine celui des deux modes qui doit être employé.

La gestion directe est réservée aux principales places de guerre et aux places ouvertes où se trouve une garnison d'une certaine importance; on a, dans ces places, des manutentions ou des magasins à fourrages confiés à un officier d'administration, gérant de clerc à maître, et à qui, dans les fonctions, on donne le titre de « gestionnaire ». On y trouve l'avantage de former et de conserver un personnel militaire indispensable pour le service des armées actives, en même temps que l'on soustrait les grandes agglomérations de soldats aux éventualités d'un service laborieusement et péniblement exécuté par les entreprises, même les plus honnêtes. Cependant, la gestion directe ne

s'applique ni aux achats de denrées, ni aux transports; elle se limite aux opérations de réception, conservation, transformation et distribution.

Dans les places de garnison moins importantes et dans les gîtes d'étapes, le service est confié à l'entreprise.

Aux armées actives, le service est exécuté, en principe, par voie économique, pour les services de première ligne.

En temps de paix, les fournitures à faire directement à la troupe comprennent : le pain de table et les fourrages pour chaque journée. Les corps se procurent le surplus des aliments au moyen d'indemnités diverses allouées pour chaque journée de présence d'homme de troupe (sauf ceux à solde mensuelle).

a) *Personnel du service.* — Dans les services à l'entreprise, le personnel comprend les entrepreneurs, leurs préposés et les ouvriers civils qu'ils emploient.

Les cahiers des charges déterminent les obligations diverses imposées au personnel qui participe à l'exécution des services à l'entreprise.

Dans les services en gestion directe, le personnel d'exécution comprend :

1° Des officiers et des adjudants d'administration du service des subsistances; en campagne, on complète les cadres par des officiers de réserve;

2° Des commis et ouvriers militaires appartenant aux sections d'administration.

En cas d'insuffisance momentanée d'ouvriers des sections on ne doit plus, en principe, employer des hommes de troupe fournis par les divers corps, mais louer un personnel civil de renfort. En pratique on fait face à ces besoins exceptionnels par des mutations d'une place sur une autre ou par des appels échelonnés de réservistes.

On doit encore considérer, comme faisant partie des personnels d'exécution, les « officiers d'approvisionnement » des corps de troupe chargés, en temps de guerre, du ravitaillement et de la conduite des trains régimentaires (1), et, en temps de paix, de l'entretien du matériel roulant ainsi, qu'éventuellement, des vivres de première ligne confiés aux corps de troupe.

L'officier d'administration gestionnaire est, sous la direction et la surveillance du sous-intendant militaire, le chef du service dont la gestion lui est confiée ; il en assure l'exécution régulière dans tous ses détails. Tout le personnel attaché à l'établissement, officiers, adjudants et ouvriers d'administration, est placé sous son autorité.

Il procède aux réceptions de denrées et de matériel ; il garantit, par sa surveillance personnelle, le bon état des denrées et du matériel de sa gestion ; il provoque, en temps utile, la mise en consommation des approvisionnements qui ont atteint le terme de

1. Voitures portant deux rations complètes de vivres pour tout l'effectif du corps.

leur conservation ou qui seraient exposés à des avaries ; il règle les opérations de manutention ou de transformation.

Les sous-officiers, les caporaux et certains ouvriers suivent, dans quelques centres, des cours théoriques et pratiques ; des dispositions spéciales sont prises pour les mécaniciens.

La direction locale (1) du service appartient aux fonctionnaires de l'intendance dans les conditions fixées par la loi sur l'administration de l'armée. Les officiers d'administration et les entrepreneurs à la ration sont placés sous leur autorité. D'ailleurs cette subordination n'atténue en rien la responsabilité des agents d'exécution en ce qui concerne la qualité, la quantité, la conservation et la sortie du matériel compris dans leur gestion.

b) *Locaux du service.* — Les locaux affectés au service des subsistances sont, en général, la propriété de l'Etat ; ils font partie du casernement et, comme tels, sont construits et entretenus par le génie militaire. Quelques-uns sont reliés par rails aux voies ferrées nationales : il serait à souhaiter que tous le fussent pour réduire et faciliter les manutentions et, surtout, en vue de la rapidité de la mise sur roues des approvisionnements de guerre.

1. Par opposition à la direction d'ensemble exercée par le ministre. Cette action locale s'inspire essentiellement des instructions du Général commandant le corps d'armée.

Les entrepreneurs se procurent à leurs frais les locaux qui leur sont nécessaires. Cependant, par suite de conventions spéciales insérées dans les traités, ils peuvent être mis en possession de locaux et terrains appartenant à l'Etat ou loués par lui ; ils en jouissent gratuitement. Cette jouissance gratuite est alors l'un des éléments du prix des marchés.

c) *Approvisionnements*. — Le Ministre de la guerre fixe l'importance des approvisionnements à entretenir, suivant les besoins du service, suivant les circonstances politiques, suivant les allocations budgétaires. Il doit veiller à ce que les magasins de l'armée soient toujours largement pourvus, non seulement en vue de l'exécution normale du service de paix, mais surtout en vue d'une préparation à la guerre. Il importe, en effet, d'être toujours prêt à entrer en campagne ; il faut que, du jour au lendemain, l'armée mobilisée, avec ses effectifs de guerre, puisse être munie de tout ce qui lui est nécessaire pour vivre et pour combattre. C'est une question de sécurité pour une nation.

Il résulte de là qu'indépendamment des approvisionnements du service courant du temps de paix ; il faut avoir préparé à l'avance tout le matériel (1) nécessaire.

1. Malgré la diversité des objets dont il est fait approvisionnement, nous désignerons par la rubrique « matériels » non seulement les divers outillages de l'administration, mais aussi toutes les denrées (vivres, fourrages, combustibles, etc). Cette technologie, peu juridique, est exclusivement employée par le Règlement du 26 décembre 1902, sur la comptabilité matières,

pour une entrée en campagne, matériel qui ne s'improvise jamais et pour lequel l'argent ne saurait suppléer au temps.

Cette prévoyance n'est pas seulement une question de sécurité, c'est encore une question d'économie bien entendue. En effet, sans de puissantes réserves de matériel, on se trouverait pris au dépourvu par l'ouverture brusque d'une campagne ; il faudrait alors acheter, à tout prix, des fournitures de toutes qualités, même défectueuses, les expédier à la hâte, sans être sûr de pouvoir les employer au moment opportun ; tandis que si l'on possède de vastes approvisionnements constitués pendant la paix, avec toute l'économie désirable, on ne sera pas obligé, au moment de la guerre, de céder devant les exigences du commerce qui s'accroissent avec les besoins ; on pourra choisir le moment le plus favorable pour les achats ; on achètera à meilleur compte et l'on ne recevra que des matières de parfaite qualité, libre qu'on sera de refuser ce qui ne présentera pas toute garantie.

Deux objections principales ont été faites à la constitution d'approvisionnements de réserve. La première, applicable surtout aux subsistances, est que, dans le système des guerres actuelles, on doit vivre au moyen des ressources du pays que l'on occupe, au jour le jour, pour ainsi dire ; le pays subviendra à tous les besoins, et, par suite, des réserves sont inutiles. La

règlement qui ne fait d'ailleurs que suivre l'exemple de la loi du 9 décembre 1902 dont il est inspiré.

seconde, c'est que la constitution de réserves importantes entraîne une dépense considérable, immobilise un gros capital, d'où une perte sensible de revenus pour la fortune publique.

La première de ces objections repose sur un principe trop absolu, dont l'application exclusive serait pleine de dangers pour l'armée. Sans doute, l'emploi des ressources locales est d'une incontestable nécessité, surtout pendant les périodes de mouvements rapides ; mais, pour peu que l'on stationne, les ressources locales seront vite épuisées ; souvent elles se cachent sans que l'on ait les moyens ni le temps de les rechercher, et l'armée pourra se trouver prise au dépourvu. Utiles comme moyen subsidiaire et temporaire de pourvoir, les réquisitions locales seraient insuffisantes comme moyen normal d'alimentation, et elles ne peuvent suppléer aux réserves réunies par l'administration, surtout au début des opérations, pendant la période de concentration et de déploiement.

Ajoutons que l'étude de la guerre de 1870-71 ne permet pas un trop grand optimisme. Pendant l'automne de 1870, au cours de sa marche de Metz vers la Loire, la 2^e armée allemande n'ayant devant elle aucune troupe ennemie sérieuse, traversa des régions, les plus riches de France, qui n'avaient encore été parcourues par aucune armée. Malgré ces circonstances exceptionnellement favorables, les troupes durent, quatre jours sur cinq, consommer de la viande de conserve, alors que le pays était abondamment pourvu de bestiaux de toute espèce.

Ce phénomène s'explique aisément si l'on veut bien remarquer que l'existence de denrées dans une région n'est pas suffisante pour que l'alimentation des troupes qui la traversent y soit assurée ; la nécessité de réunir les matières à consommer puis de les répartir entre les corps exige un temps incompatible avec la courte durée du stationnement dans la localité (sept ou huit heures, souvent de nuit) et la fatigue des troupes.

La seconde objection n'est pas sans valeur. Il est certain que si l'état de paix se maintient longtemps, on aura perdu l'intérêt de la valeur que représentent les approvisionnements de réserve, pendant autant d'années qu'il y aura eu d'années de paix. Mais, le jour où la guerre serait déclarée, combien de millions se trouveraient épargnés par la possibilité où l'on serait de dominer les cours ! D'ailleurs il faut être bien convaincu que l'état militaire d'un pays est une lourde charge et une source de dépenses inévitables.

Les divers approvisionnements de denrées agricoles sont constitués en blé, avoine, paille et foin. Quelques lots de blé sont remplacés par des quantités de farine correspondantes. Cette substitution concerne les besoins de forts éloignés de toute installation de broyage. Les farines sont conservées dans des caisses étanches, procédé coûteux mais qui donne de bons résultats.

Outre les approvisionnements en denrées il en est fait de mobilier pour les fabrications, abatages, dis-

tributions, etc., non seulement pour le service normal de paix, mais encore pour le service de guerre.

d) *Modes d'acquisition des denrées.* — L'administration militaire acquiert les denrées agricoles qui lui sont nécessaires soit au moyen de marchés, soit par réquisition.

Nous ne nous occuperons que des marchés qui constituent le mode normal du temps de paix.

Les marchés sont passés à la suite d'une adjudication publique ou bien de gré à gré.

1. L'adjudication publique est, pour ainsi dire, la voie réglementaire du temps de paix ; les formalités qu'elle entraîne ont été réglées par un décret du 18 novembre 1882, applicable à tous les ministères et développé, en ce qui concerne le département de la guerre, par une instruction du 15 juin 1903.

Les adjudications peuvent être de deux sortes : simple, s'appliquant à des fournitures qui peuvent, sans inconvénient, être livrées à une concurrence illimitée ; ou bien à concours restreint, c'est-à-dire précédées d'une séance préparatoire où l'on discute les titres produits par les candidats. Ce mode est employé lorsqu'il s'agit de fournitures ou de travaux exigeant une compétence spéciale, la possession préalable d'un outillage approprié, etc.

Les éléments essentiels d'une adjudication sont le cahier des charges et le prix-limite.

Les cahiers des charges, toujours soumis à l'approbation du ministre ou de son délégué, doivent donner

tous les renseignements nécessaires pour que les personnes qui désirent traiter avec l'administration puissent, en toute connaissance de cause, se rendre compte des bénéfices qu'elles pourront réaliser et de la possibilité qu'il y a, pour elles, d'assurer la fourniture qui est demandée.

Il y a quelques années encore, les cahiers des charges établis par les divers services de l'administration de la guerre, et même par les divers bureaux d'un même service, présentaient des dissemblances souvent profondes et contenaient fréquemment des dispositions manquant de simplicité et de clarté. Cét état de choses donnait lieu à de nombreuses critiques et était de nature à écarter beaucoup de personnes des adjudications.

Une commission extraparlamentaire, instituée par décret du 12 octobre 1895, fut chargée d'examiner les clauses et conditions contenues dans les cahiers des charges et de donner son avis sur les modifications à y apporter. C'est le rapport de cette commission qui a servi de base à l'élaboration des cahiers des charges en vigueur, qui a précisé les conditions de forme et de fond que ces documents devaient présenter pour prévenir les contestations, en simplifier la solution, s'il y a lieu, et assurer la bonne exécution des travaux ou des fournitures.

On a recherché les dispositions à prendre pour éviter les causes aléatoires de nature à écarter les concurrents, pour préciser de la manière la plus claire ce que l'administration exige et ce qu'elle défend, pour

éviter les fausses interprétations et pour sauvegarder les intérêts de l'Etat, tout en rendant l'exécution des marchés aussi simple que possible.

La réglementation en vigueur comprend alors des documents de trois sortes :

1° Un Cahier des clauses et conditions générales imposées aux titulaires de tous les marchés de la guerre (sauf ceux relatifs aux constructions militaires) et qui porte la date du 16 février 1903.

2° Des cahiers des charges générales qui sont destinés à régler les conditions de détail, non prévues par le précédent, et s'appliquant à divers marchés de même nature d'un même service. C'est ainsi que le Cahier des charges générales du 7 juillet 1904 s'applique à tous les marchés de fournitures de denrées du service des subsistances militaires.

3° Des cahiers des charges spéciales qui ont pour but soit de régler toutes les conditions de détail de marchés spéciaux pour lesquels il n'existe pas de cahier des charges générales, soit de préciser, lorsqu'il y en a un, les conditions particulières du service qui fait l'objet du marché.

Il est bien évident que chacun des deux derniers cahiers (charges générales et spéciales) ne fait que développer les règles posées par le premier sans les modifier.

Cette réglementation, très attaquée par le commerce, constitue pour l'Etat un élément de sécurité de premier ordre ; elle atténue, dans une large mesure, les conséquences des défaillances d'agents pour lesquels

le devoir serait souvent bien difficile à remplir sans cet appui.

Le prix limite, arrêté par le Ministre, ou son délégué, pour chaque adjudication, assure l'action de l'administration supérieure sur tous les marchés qui sont passés par les autorités subordonnées. Il est fonction des circonstances économiques du moment et de l'urgence des besoins à satisfaire.

2. Les marchés de gré à gré sont autorisés, par exception au principe de l'adjudication, dans les cas d'urgence, ou bien d'importance restreinte de l'acquisition, ou encore de nécessités industrielles ou administratives.

Ils ne diffèrent, du reste, des adjudications que par leur mode de passation mais présentent toutes les garanties données par les premières (1).

Ils sont passés, par le Ministre ou par les fonctionnaires délégués à cet effet, directement, sans concurrence ni publicité, soit par engagement souscrit à la suite d'un cahier des charges, soit par soumission, soit, enfin, par correspondance. L'approbation du Ministre est toujours réservée.

Mais le champ d'application des marchés de gré à gré, déterminé par le décret du 18 novembre 1882, est devenu fort restreint depuis la Circulaire ministérielle

1. Ils comportent, en effet, un Cahier des charges arrêté par l'administration.

du 21 janvier 1907 qui, en fait, rend inapplicable le principe posé par le décret précité.

3. D'après le même décret lorsque les fournitures à effectuer doivent être livrées immédiatement et quand leur valeur ne dépasse pas 1.500 francs, leur achat peut avoir lieu sur simple facture, par les soins des gestionnaires. Le paiement est effectué, par les agents d'exécution, au moyen des avances de fonds qui leur sont faites.

Mais, comme dans le cas précédent, des instructions ministérielles ont limité ces achats directs aux dépenses ne dépassant pas cent francs.

Nous laissons, ici, de côté le mode d'achats directs de denrées agricoles mis à l'essai et qui fait l'objet de la présente étude.

4. Il convient aussi de signaler l'achat à commission (1), peu employé en temps de paix, mais qui pourrait rendre les plus grands services en cas de guerre, surtout en territoire étranger.

5. Il est bon de citer encore l'achat à caisse ouverte qui est pratiqué, chaque année et à titre d'exercice, par le service du ravitaillement national. A la suite d'une certaine publicité faite par les maires, dans les communes, une Commission, réunie au centre d'une circonscription, achète et paie immédiatement les denrées qu'on vient lui apporter.

1. C'est la commission définie par le code de commerce.

Ce mode de procéder, exceptionnel en temps de paix, sera de pratique presque exclusive pour la réunion des immenses contingents de denrées nécessaires aux places fortes à la mobilisation.

e) *Exécution générale du service.* — Elle est assurée par diverses opérations dont nous allons dire quelques mots.

1. *Réceptions.* — Les denrées, quel que soit leur mode d'acquisition, ne deviennent la propriété définitive de l'Etat qu'après avoir été acceptées par l'officier d'administration gestionnaire du service pour lequel elles ont été achetées.

Les exigences de la réception sont basées sur le cahier des charges et ont, comme sanction, la responsabilité disciplinaire et pécuniaire du comptable, tant au point de vue de la qualité que de la quantité.

En cas de contestation il y a lieu de réunir la « Commission d'appel » (1) composée de deux experts idoines, désignés chacun par l'une des parties et présidés par un membre de la Chambre de commerce nommé, au commencement de l'année, par le général commandant le Corps d'armée, sur une liste de trois noms présentée par la dite compagnie.

La partie condamnée (2) peut s'adresser au Minis-

1. Art. 30 du Cahier des clauses et conditions générales du 16 février 1903.

2. Comptable ou fournisseur.

tre qui statue définitivement sauf recours au Conseil d'Etat.

2. *Manutentions. Conservation.* — La manutention comprend toutes les opérations et manœuvres qui ont pour objet les entrées et sorties, la conservation, la transformation ainsi que la distribution des denrées et du matériel, et qui sont indiquées par les notices (1) sur le service des subsistances militaires.

Toutes les denrées reçues par l'officier d'administration gestionnaire sont considérées, par le seul fait de leur réception, comme étant propres au service et susceptibles d'être conservées en bon état jusqu'au terme théorique de durée fixé par les notices.

La responsabilité du gestionnaire ne cesse que dans les cas de force majeure, limitativement énoncés par les règlements (2), et constatés par un procès-verbal du sous-intendant militaire.

3. *Distributions.* — Sont faites d'après les tarifs arrêtés par le Ministre, et aux époques fixées par l'autorité militaire locale.

Les contestations (3), sont soumises à une commis-

1. Ce sont des documents annexés au règlement sur le service des subsistances militaires et qui constituent le volume 92 de l'édition refondue du Bulletin officiel du ministère de la guerre.

2. Article 30 du décret du 26 décembre 1902 sur la comptabilité matières.

3. Entre les corps réceptionnaires et le comptable ou entrepreneur distributeur.

sion militaire de garnison (1) à laquelle sont adjoints des idoines s'il y a lieu.

4. *Déchets et avaries.* — En aucun cas, les officiers d'administration gestionnaires ne sont autorisés à faire sortie des déchets de conservation, de criblage, de manutention, d'évaporation, de dessiccation, avant que ces pertes n'aient été constatées par procès-verbal.

Ces procès-verbaux sont établis, soit à l'épuisement des approvisionnements, soit à la suite de recensements inopinés, soit au moment d'expéditions de denrées, soit en fin de gestion. La constatation des autres déchets est faite dans des procès-verbaux arrêtés trimestriellement.

Le matériel que le gestionnaire estime inutilisable est présenté au sous-intendant qui en prononce ou propose la réforme.

Ce matériel sort des comptes et est employé à divers usages prévus par les règlements.

1. Décret du 20 octobre 1892 sur le Service intérieur des troupes (art. 383 infanterie).

TITRE PREMIER

**De l'origine des achats directs de
denrées agricoles.**

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

Au cours de la discussion du budget de la Guerre de 1890, M. le député René Brice présenta un amendement en faveur de l'extension de la gestion directe dans le service des Subsistances militaires.

Le Ministre de la Guerre d'alors, M. de Freycinet, lui répondit qu'il ne considérerait pas la gestion directe comme la panacée pouvant faire cesser les doléances des agriculteurs qui se plaignaient, non pas de l'entreprise elle-même, mais de ce qu'ils ne pouvaient venir trouver directement l'Etat en raison des petites quantités dont ils disposaient.

M. de Freycinet continuait (1) : « La gestion directe, prise dans son acception générale, ne remédierait aucunement à ces maux. Il faut aller plus avant dans la question. C'est ce que j'ai essayé de faire.

« Ne vous y trompez pas, la gestion directe, dans le sens général du mot, c'est-à-dire, le service de l'In-

1. Séance de la Chambre des députés du 29 juin 1889.

tendance, c'est encore un intermédiaire entre le producteur et le consommateur, et un intermédiaire dont les deux termes se plaignent. Ne craignez-vous pas que la gestion directe ne soit incriminée, tantôt par les corps de troupe, tantôt par les agriculteurs ; comme tous les intermédiaires, elle est l'objet des plaintes des deux extrêmes.

.
« J'ai voulu mettre en pratique le contact direct avec le consommateur. Depuis mon entrée au Ministère de la Guerre, j'ai donné à un certain nombre de corps de cavalerie et d'artillerie le droit de se pourvoir directement eux-mêmes en fourrages.

.
« En ce qui concerne la gestion directe proprement dite, j'ai voulu également faire disparaître un inconvénient que vous n'avez pas assez signalé et dont se plaint l'agriculture. Je l'ai déjà indiqué tout à l'heure ; à savoir qu'il est procédé par de trop gros approvisionnements, de telle sorte que le petit cultivateur ne peut y suffire et se décourage. Aussi, je m'occupe de morceler les opérations de la gestion directe.

.
« J'ai même voulu aller plus loin, mais, malheureusement, j'ai été arrêté par *des règlements de comptabilité*. J'ai voulu autoriser, sous des conditions de contrôle et de surveillance spéciales, et pour des sommes qui ne seraient pas trop élevées, des achats de gré à gré.

« Le Conseil d'Etat, à qui j'ai soumis la question,

a pensé que je ne pouvais opérer de cette manière. Je ne dis pas que je n'y reviendrai pas.

« Mais quant à présent, je ne puis introduire cette réforme, ce progrès. Je crois, en effet, qu'il y a là un élément de progrès : plus les achats se multiplieront, moins ils seront entourés de formalités et plus il sera facile au cultivateur de prendre part aux adjudications.

« Ne vous y trompez pas, la complication de notre comptabilité est une des grandes raisons qui éloignent l'agriculteur de se présenter aux adjudications, de soumissionner, de donner des échantillons, de se trouver en concurrence avec d'autres cultivateurs ou avec des entrepreneurs qui auront peut-être la préférence sur lui, et surtout de n'être payé qu'après de longues formalités et des écritures compliquées : vous l'éloignerez.

« Le but auquel nous devons tendre, au contraire, c'est de l'attirer et de le rassurer. La principale réforme que la Chambre doit poursuivre est, à mon sens, de morceler, de fractionner les achats, autant que possible ».

Ces déclarations n'étaient-elles pas le programme des principes que l'administration de la guerre devait s'efforcer de mettre en pratique pour amener à elle les agriculteurs ? Ce programme se présentait naturellement à l'esprit de M. de Freycinet qui, dès l'année 1889, avait créé l'œuvre de défense nationale qu'est le *SERVICE du Ravitaillement*, exploitation des ressources du territoire français en temps de guerre et dans lequel

le principal mode d'acquisition des denrées est l'achat direct réduit aux formalités indispensables.

En 1904 quinze années s'étaient écoulées, depuis les premières tentatives de M. de Freycinet, et l'administration de la guerre en était toujours aux études et aux essais, à tel point que M. Pelletan pouvait écrire, dans son rapport sur le budget de la Guerre de 1900 : « Avec le système actuel, le paysan qui a de l'avoine ou du blé à vendre ne peut pas les fournir directement à l'armée, et il faut qu'un intermédiaire prélève son bénéfice entre lui et l'Etat. Le bon sens se refuse à admettre qu'il y ait là une situation sans remède, et que ce soit un problème au-dessus des forces de l'intelligence humaine que de faire acheter le blé, l'avoine ou la viande à ceux qui les produisent ».

Non, le problème n'était pas si ardu. Mais il ne dépendait nullement de l'administration de la guerre, pas plus d'ailleurs que de toute autre administration de l'Etat, de le résoudre à elle seule, quelles que soient sa bonne volonté, sa clairvoyance et sa fermeté.

Lorsque M. de Freycinet voulut autoriser les achats sur simple facture, il soumit au Conseil d'Etat un projet de décret tendant à approuver une disposition additionnelle à l'article 22 du règlement d'administration publique du 16 novembre 1882, ainsi conçue : « En ce qui concerne le service des fourrages du département de la guerre dans les places régies par économie, et désignées par le Ministre de la Guerre, le nombre des achats (sur simple facture) n'est limité, dans l'année, que par les besoins du service ».

Voici ce qui lui fut répondu par cette haute assemblée, au mois de novembre 1888 :

« Si l'article 22 du règlement sur les adjudications (18 novembre 1882) dispose qu'il peut être suppléé aux marchés écrits par des achats sur simple facture pour les objets qui ne doivent pas être livrés immédiatement, quand la valeur de chacun de ces objets ne dépasse pas 1.500 francs, ce mode d'assurer les services doit, dans l'esprit du dit règlement, être réservé aux cas exceptionnels où il n'est pas possible aux administrateurs d'asseoir des prévisions suffisamment précises sur l'importance future de ces services ; l'administration de la guerre engagerait grandement sa responsabilité morale, en substituant normalement les achats immédiats sur simple facture, avec les risques de suspicion qu'ils comportent, aux marchés par adjudication, dont la nature, la durée et l'importance peuvent, en général, être fractionnées de manière à donner satisfaction aux intérêts du Trésor et à ceux de ses contractants ».

Dans les considérants préliminaires, l'avis visait non seulement le décret du 18 novembre 1882, mais aussi le compte-rendu de la séance de la Chambre des députés du 29 octobre 1887, pendant laquelle la Chambre avait adopté l'ordre du jour proposé par M. René Brice à la suite d'une interpellation au Ministre de la Guerre sur les entreprises de fourrages : « La Chambre invite M. le Ministre de la Guerre à revenir au régime de la gestion directe, et à fractionner les adjudications de

fourrages, par garnison, par nature de fourrages et par mois ».

Le Conseil d'Etat fixait ainsi, avec la plus grande précision, la doctrine qui commande à toute administration, en matière de contrats avec le public, doctrine dont les termes extrêmes sont : l'adjudication publique et l'ordonnancement. Il mettait en même temps en relief les motifs qui faisaient repousser les achats sur simple facture ; l'adjudication convenablement fractionnée en ses divers éléments donnant satisfaction à tous les intérêts ; la préférence du Parlement pour ce mode de contrat ; les risques de suspicion que comportaient les achats proposés ; la responsabilité morale de l'administration gravement engagée.

Pour avoir raison de ces motifs émanant de la plus haute magistrature administrative, il fallait que l'administration de la guerre tentât de démontrer : que les intérêts des contractants peuvent trouver une meilleure solution ; que le Parlement et l'opinion publique relèvent, pour ainsi dire d'avance, les agents de l'administration de la guerre de cette terrible suspicion dont les préservent l'adjudication publique et l'ordonnancement ; elle devait, enfin, se rendre compte, aussi exactement qu'il est possible, de ce que souhaitaient les agriculteurs.

L'administration de la guerre ne s'est pas soustraite à cette tâche. Elle a persévéré dans la voie inaugurée par M. de Freycinet, secondée par l'esprit conciliant des ministres des finances. Chemin faisant elle a pu recueillir les impressions du Parlement et de l'agriculture.

M. de Freycinet avait dû, en 1888, s'incliner devant l'avis du Conseil d'Etat et abandonner son projet d'achats sur simples factures.

Poursuivant sa résolution de mettre le plus possible en contact l'acheteur et le producteur, il institua, dans certaines villes de garnison, l'achat des fourrages par les corps de troupes eux-mêmes. Ce fut l'objet du Décret du 18 février 1889.

Dans ces essais, l'adjudication publique reste la règle; il y a un cahier des charges, des pénalités, un mode de paiement plus commode et plus rapide. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles qu'il peut être suppléé à l'adjudication par des achats sur simple facture, pour des denrées livrées immédiatement quand leur valeur n'exède pas 1500 francs.

Ces essais durèrent environ un an. Malgré les appels pressants faits par les corps aux cultivateurs, les achats réalisés avec ces derniers atteignirent à peine un vingtième de la valeur totale des fournitures; la plupart des adjudications échurent aux fournisseurs habituels; dans certaines villes, de gros commerçants achetaient toutes les denrées à un prix supérieur au prix courant pour faire le vide.

Une seule exception put être signalée au Ministre : un corps de cavalerie donnant une extension inattendue à la faculté exceptionnelle de faire des achats sur facture, traita couramment de cette façon avec les producteurs et réussit.

C'était la confirmation des premières vues de M. de Freycinet.

L'essai de 1889 n'avait donc pas amené la participation générale des agriculteurs ; les prix de revient s'étaient élevés ; d'autre part, des considérations d'ordre militaire paraissaient peu favorables ; l'essai fut abandonné.

Dès le courant de l'année 1890, M. de Freycinet, ainsi qu'il l'avait annoncé dans la séance du 22 juin 1889, revint à son système d'achats directs ; il décida que l'on proposerait au Parlement d'introduire dans la loi de finances du budget de 1891, un article additionnel, pour autoriser l'administration de la guerre à assurer les fournitures de blé et de fourrage par achats directs, comportant paiement immédiat après livraison : un ou plusieurs jours par semaine, choisis parmi les jours de marché, les agriculteurs présenteront leurs denrées aux gestionnaires des magasins militaires, et si ces denrées remplissent les conditions du cahier des charges elles seront admises. Le paiement se fera au moyen de chèques sur le trésor avec des prix maxima fixés d'avance.

M. de Freycinet estimait que ces dispositions donneraient satisfaction aux vœux de la population indigène, dont le Parlement, les Conseils généraux et les comices agricoles se faisaient les interprètes ; qu'elles faciliteraient aux agriculteurs la vente de leurs produits à des prix rémunérateurs et procureraient, en même temps, à l'administration de la guerre une économie, ces prix devant rester inférieurs à ceux qu'elle paie aux intermédiaires.

Ce n'est qu'après un échange de vues entre les deux

départements de la guerre et des finances que cette addition à la loi budgétaire pouvait être discutée ; mais l'entente ne s'étant pas faite, le projet ne fut pas soumis au Parlement.

Contrainte d'ajourner toute tentative nouvelle en faveur des achats directs, l'administration de la guerre concentra ses efforts et son initiative sur l'abaissement des prix d'adjudication.

Vers la fin de l'année 1892, le rapporteur du budget de la guerre de l'exercice 1893, signale au Ministre une mesure qu'il jugeait propre à ramener, à peu près aux cours commerciaux, les prix d'adjudication du blé et de l'avoine : adopter pour base des prix limites les chiffres des mercuriales augmentés de 2 pour cent.

M. de Freycinet s'empessa de souscrire à cette proposition et donna, le 21 mai 1892, les ordres nécessaires pour qu'elle soit appliquée.

On ne recueillit rien de cette combinaison. Des divers points où se faisaient les essais, ce furent les mêmes appréciations : incertitude des mercuriales formées de façons très variables — s'appliquant aux denrées telles que les récolte le producteur, elles ne répondent pas à ce que demande l'administration, — en les supposant authentiques, elles sont ou supérieures ou inférieures aux prix que l'administration veut consentir. En très peu de temps, d'ailleurs, le système proposé se trouve connu des professionnels qui élèvent leurs prix pour atteindre le prix limite.

L'essai fut supprimé dans le courant de 1893.

En 1896, M. Cavaignac, ministre de la Guerre, cherche l'abaissement des prix dans une méthode différente des précédentes ; il estime que les achats périodiques dans chaque place de livraison, ne permettent souvent pas de profiter des cours avantageux qui peuvent se produire dans le courant d'une année, sur d'autres points ; il décide que des marchés d'ensemble seront passés dans les grands centres de production ou de commerce ; en outre, les délais d'adjudication seront réduits au strict minimum, afin de pouvoir profiter des cours avantageux. Ce nouveau mode d'achat, dérivant des pratiques commerciales, ne comprenait pas d'essais proprement dits ; on l'emploierait simultanément avec le système habituel. Son application devait dépendre d'un service d'informations perfectionné et appliqué dans toutes les régions, portant sur les cours des denrées, les stocks commerciaux, et, en général, sur la tenue des marchés des différentes places. Les adjudications, mensuelles ou éventuelles, auraient lieu, soit dans les places mêmes de livraison, soit, pour augmenter la concurrence, dans une seule, d'où la répartition des denrées serait faite sur les autres.

L'étude très consciencieuse qui a été faite de ce système, dans toutes les régions, a donné lieu à une sorte de codification des statistiques, toujours en vigueur.

Il en est fait usage suivant les circonstances.

En 1897, M. le général Billot se rend compte que si les cahiers des charges des fournitures de denrées agricoles sauvegardent, dans la plus large mesure, les inté-

rêts du trésor, ils ne tiennent pas suffisamment compte de l'état particulier des produits de chaque région. L'agriculture redoute les difficultés qui peuvent surgir au moment de la livraison et s'éloigne.

Pour faciliter aux agriculteurs la vente de leurs produits, le ministre décide, le 30 mars 1897, qu'il sera délimité, pour chaque place de gestion directe, une zone d'approvisionnement, suivant la répartition naturelle des ressources et leur mode habituel d'écoulement ; que les produits de cette zone seront étudiés au point de vue des conditions spéciales que doivent réunir les denrées à livrer à l'administration de la guerre ; si la qualité des produits est reconnue suffisante, c'est cette qualité seule qui sera exigée des denrées à acheter dans l'année courante.

Ces très logiques considérations, déduites de la nature même des choses, ne supprimaient pas les inconvénients irréductibles de l'adjudication ; c'était, du moins, un réel progrès, en vue du rapprochement de l'administration et de l'agriculture. Elles sont toujours en pratique et on ne saurait mieux faire que de s'y conformer.

C'est aussi pendant l'année 1897 (juin-novembre) que l'on voit réapparaître l'achat direct, et, cette fois, sous le patronage du Parlement, dans la personne de M. Krantz, rapporteur général du budget, et de quelques autres membres de la Chambre, qui pressent le général Billot de remettre la question à l'étude.

Avant tout, le ministre voulut s'éclairer de l'avis de la commission extraparlamentaire des marchés de

l'Etat, présidée par M. le sénateur Boulanger, premier président de la Cour des comptes.

Le président de la commission s'empessa de faire connaître au ministre que « la commission avait eu déjà l'occasion de s'occuper des achats de fourrages de la guerre et qu'elle avait émis un avis favorable à la mesure proposée, conformément, d'ailleurs, aux idées exprimées par M. de Freycinet, le 22 juin 1889, à la Chambre des députés ; que, répondant à la récente communication qui lui est faite, elle se prononce de nouveau en faveur de l'adoption d'un régime permettant d'acheter directement aux cultivateurs leurs grains et leurs fourrages. Toutefois, dans l'état actuel des choses, cette réforme est subordonnée à la modification des règlements financiers ».

L'entente avec le ministre des finances fut aussitôt provoquée. Il fut arrêté qu'un essai d'achats directs aurait lieu dans trois places pour les grains et les fourrages, d'après les données caractéristiques suivantes :

— Présentation d'échantillons par les cultivateurs, à une commission d'examen, réunie au magasin destinataire.

— Plus de minimum de poids à l'hectolitre, ni de minimum d'impuretés. Qualité loyale et marchande.

— Examen de la denrée par comparaison avec l'échantillon.

— Paiement immédiat, par le gestionnaire, pour une fourniture n'excédant pas 500 francs. Au-delà, bons de trésorerie à l'échéance de cinq jours.

Dans une de ces places, l'officier gestionnaire de

l'établissement opérerait seul, sans le concours d'une commission. Il était entendu que l'on continuerait à recourir à l'adjudication publique, dans le cas où les achats directs ne réussiraient pas.

Le ministre des finances ne donnait pas satisfaction complète aux vœux des innovateurs, pas plus à ceux de M. de Freycinet qu'à ceux du général Billot ; mais il ne pouvait guère aller plus loin, quant au nombre des essais, et ne pouvait rien pour l'augmentation de la somme à payer immédiatement en présence du décret du 18 novembre 1882 et de l'avis interprétatif de doctrine du Conseil d'Etat, du mois de novembre 1888.

Les essais commencèrent le 1^{er} juillet 1898 ; ils étaient restreints, sans doute, mais un grand pas était fait vers l'émancipation de l'administration de la guerre dans les achats de denrées agricoles : l'œuvre conçue par M. de Freycinet sortait de la période spéculative.

Il semble utile, ici, de donner quelques aperçus sur des expériences d'un autre genre, qui se lient au sujet que nous étudions par l'influence qu'elles ont exercée sur l'opinion publique et, en particulier, sur la population agricole.

Le service du ravitaillement, créé en 1888, était sinon définitivement, du moins complètement organisé en 1890. Quelques années plus tard, le ministre de la guerre jugea qu'une innovation de cette envergure, objet d'études incessantes dans les départements et à l'administration centrale, devait être soumise à la sanc-

tion de la pratique. Il décide, en 1896, que des essais de fonctionnement seraient exécutés dans un département.

Apprécier la valeur des règles de détail, vérifier la préparation des mesures d'exécution, par les comités départementaux, les préfets et les sous-intendants militaires, le degré d'exactitude des statistiques, puisqu'en dernière analyse, l'exploitation se résume dans l'imposition, à chaque commune, de contingents départementaux proportionnés à ses ressources, tel était l'objet de ces essais dénommés depuis : expériences de ravitaillement.

L'utilité qu'on en retira, dès le début, fut unanimement appréciée ; on les renouvela, avec le même succès, en 1897, 1899, 1901 et 1902. Elles sont devenues annuelles et figurent à une rubrique spéciale du budget de la guerre. Rien ne s'est fait sans le concours des ministres des finances, qui se sont empressés de donner leur adhésion à toutes les mesures propres à réduire les formalités administratives fiscales, précisément en vue d'un système spécial au temps de guerre, et dont l'usage en temps de paix devait être limité, chaque année, à titre d'expériences, à un petit nombre de départements.

Il est bien entendu d'ailleurs qu'il ne s'agissait dans ces expériences, ni de rechercher un nouveau mode d'approvisionnement du temps de paix, ni de favoriser les intérêts agricoles ; des considérations militaires seules y avaient conduit.

« Mais il s'est trouvé que les cultivateurs ont

accueilli avec empressement, et même reconnaissance, le système expérimenté ; livraison directe, suppression de toute formalité administrative, paiement immédiat en espèces, prix rémunérateurs, tout devait, en effet, leur plaire dans l'appel inattendu qui leur était adressé et qui se réclamait, en même temps, de leurs sentiments patriotiques » (1).

De 1896 à 1902, quarante-six départements virent fonctionner les commissions de réception ; dans les années 1901 et 1902, ces commissions réunirent 40.500 quintaux de blé, 12.250 quintaux d'avoine, 400 quintaux de foin, 400 têtes de gros bétail. Trois mille cultivateurs ont participé à ces fournitures ; les sommes qui leur ont été payées dépassent un million. « Aussi, de nombreux conseils généraux ont-ils émis le vœu de voir ces expériences se renouveler plus fréquemment et devenir, autant que possible, le mode d'acquisition des denrées agricoles, par l'administration de la guerre » (1).

Mais les achats à caisse ouverte du service du ravitaillement se font à un prix assez élevé. Le droit de réquisition n'étant pas ouvert en temps de paix, et aucune contrainte ne pouvant, dès lors, s'exercer, il faut bien offrir, aux détenteurs des produits, un léger bénéfice sur les cours locaux, pour les déterminer à fournir les quantités demandées. Ils entraînent des dépenses accessoires pour les convocations et le fonc-

1. Rapport fait, en juin 1900, au Congrès commercial de Versailles.

tionnement des commissions de réception et les transports multiples des denrées d'un centre rural à la gestion directe la plus voisine. A un autre point de vue les comités départementaux, les maires des communes imposées et surtout les membres des commissions de réception ont, dans les expériences de ravitaillement, un rôle très laborieux. Ils s'en acquittent toujours avec un zèle des plus méritoires ; mais il ne faudrait pas abuser de leur bonne volonté en les dérangeant trop fréquemment de leurs affaires personnelles ; leur dévouement ne serait plus le même, d'ailleurs, si, au lieu de requérir leur concours en vue d'une œuvre de défense nationale, on tendait à les transformer en agents habituels de l'administration militaire.

Si, pour ces derniers motifs, on ne doit pas songer à adopter, comme procédé normal, les achats à caisse ouverte, par les soins des commissions de réception du service du ravitaillement, il faut reconnaître que c'est, en majeure partie, dans ces essais annuels, que se sont formées les habitudes du contact direct entre l'administration militaire et l'agriculture ; elles se sont transportées par ouï-dire hors de leur zone d'application. Elles se sont généralisées. La population agricole sait que d'autres procédés d'achats que l'adjudication sont réalisables.

Il serait toujours à souhaiter qu'une occasion se présentât à l'administration de la guerre d'entrer en rapports avec des représentants de l'agriculture,

d'entendre leurs propositions, de les discuter avec eux.

Il advint qu'au mois de juin 1900, un congrès international pour « l'organisation commerciale de la vente du blé » se réunit à Versailles. Son but était « de soustraire, dans la mesure du possible, la fixation du cours du blé aux caprices de la spéculation, et, sans prétendre supprimer tout intermédiaire, d'écarter les influences étrangères au véritable commerce.

« Or, à tout commerce, il faut des débouchés, et c'est à ce titre que s'est posée, dans les discussions du congrès, la question, depuis longtemps pendante, des relations de l'agriculture avec l'administration militaire. Celle-ci est, en effet, un client considérable, le plus gros des consommateurs (1) ».

Le président du congrès, M. de Courcelles, pensa qu'il serait très intéressant pour les agriculteurs, comme pour l'administration de la guerre, que celle-ci fût représentée au congrès et il en exprima le désir au ministre de la guerre.

Du 28 au 30 juin, le délégué de l'administration centrale (2) assista à toutes les séances et prit part à toutes les discussions dont l'objet était de nature à intéresser l'administration de la guerre. Dans le rapport (3) qu'il adressa au ministre, il montra d'abord

1. Rapport précité.

2. Ce fut M. l'Intendant militaire Ducuing alors sous-directeur au Ministère.

3. Le rapport est analysé dans le journal *Le Marché français*, numéros des 13 août 1900 et suivants.

que le congrès avait eu surtout en vue l'organisation collective de la vente du blé, en s'inspirant de l'exemple donné par les sociétés coopératives qui existent déjà soit à l'étranger, soit même en France, où elles sont encore peu nombreuses. Il exposa que, dans cet ordre d'idées, plusieurs vœux avaient été formulés : adjudications publiques faites à des dates régulières dans chaque centre d'approvisionnement, fractionnement des adjudications, détermination du poids spécifique des grains et des autres qualités des céréales, d'après les conditions des céréales dans la zone d'approvisionnement, à l'époque des adjudications ; publication des résultats des adjudications au *Journal officiel* et au *Bulletin des communes*, immédiatement après leur conclusion.

Se rendant compte que l'organisation commerciale, but de ses efforts, demanderait encore du temps, le congrès encouragerait ainsi le contact direct avec les cultivateurs, en émettant un dernier vœu portant que les expériences d'achats à caisse ouverte soient généralisées le plus possible, et que les essais d'achats directs entrepris à Epinal, Reims et Tarbes soient appliqués dans des régions plus favorables au point de vue de la production des céréales.

Le ministre de la guerre approuva toutes ces propositions ; les vœux du congrès de Versailles se traduisirent par des améliorations aux adjudications publiques, dont les unes furent définitives et les autres restèrent à l'essai dans certains corps d'armée. Il fut accordé plus d'extension aux exercices de ravitaille-

ment, et, pour les achats directs, trois nouvelles places furent alors ajoutées à celles où ils étaient déjà pratiqués.

Le contact direct avec l'agriculture, que l'administration de la guerre avait abordé à diverses reprises, n'entraîna pas spécialement dans le programme du congrès de Versailles ; on ne pouvait donc pas en espérer des indications de détail, de nature à développer ce système, mais, en cherchant à rendre les adjudications publiques plus accessibles aux agriculteurs, en encourageant les achats directs, en discutant publiquement, pour la première fois, avec l'administration de la guerre, cette question de la vente des céréales, le congrès avait efficacement servi la cause du rapprochement de l'agriculture et de l'administration.

Lorsqu'une année se fut écoulée, après la mise en œuvre des vœux du congrès de Versailles, il y avait trois ans que les essais d'achats directs se poursuivaient.

C'était un délai suffisant pour que des comparaisons d'ensemble, mettant en relief les avantages et les inconvénients des nouvelles expériences, fussent demandées aux directeurs de l'intendance dans les corps d'armée. Leurs rapports, adressés au Ministre vers la fin de 1901, furent unanimes à constater que les facilités offertes à l'agriculture n'avaient pas encore triomphé de ses hésitations, entretenues peut-être par les fournisseurs habituels, et qu'il fallait continuer les essais ; que, de part et d'autre, il y avait incertitude

dans les détails d'exécution ; que des interprétations diverses surgissaient souvent à propos de l'expression « loyale et marchande » du poids à l'hectolitre, de la pureté des grains. En outre, des observations judiciaires étaient présentées sur l'abus des mandats de procuration, la durée de certaines opérations, la limitation trop restrictive des sommes à payer par les gestionnaires, les réductions des prix en cas de difficultés au moment de la livraison, l'époque des adjudications et des achats, etc.

C'est alors que le général André, ministre de la guerre, décida que ces multiples observations seraient l'objet d'une étude spéciale par une commission comprenant : des membres des groupes agricoles du Parlement, des représentants du commerce, et des administrations de la guerre et de l'agriculture.

En se mettant au travail, la commission avait sans doute à s'inspirer des idées nouvelles qui s'affirmaient dans le public agricole et dans le personnel de l'administration de la guerre ; mais, avant tout, elle devait retenir les impressions du Parlement, dans ces dernières années, y chercher un appui. Si elle le rencontrait, la voie des réformes lui était ouverte.

Quelle était donc l'opinion du Parlement ?

Le rapporteur du budget de la guerre de 1898 à la Chambre des députés, l'honorable M. Boudenoot, écrivait : « Il est entendu que, quelle que soit l'importance d'une adjudication, chaque soumissionnaire qui s'y présente peut soumissionner pour la

quantité qu'il veut, si faible qu'elle soit, de sorte que les plus petits producteurs peuvent, quand ils le veulent, vendre directement leurs produits à l'administration.

« Malgré cette facilité, les agriculteurs ne viennent pas toujours, et partout, aux adjudications, autant que le désirerait l'administration, ce qui doit être attribué, en grande partie, aux formalités qui résultent des règlements fiscaux et financiers, formalités auxquelles l'administration des finances ne veut apporter aucun tempérament (timbre sur les soumissions — timbre de dimension sur les marchés — paiement par mandats sur le Trésor) ».

Nous avons cité plus haut un passage caractéristique du rapport de M. Pelletan, au budget de 1900. Il signalait, en outre, les innombrables vexations administratives auxquelles sont exposés les fournisseurs de l'Etat, pour la vente de la marchandise, le paiement, les contestations. Les spécialistes, seuls, peuvent s'en tirer.

M. Raiberti, rapporteur du budget en 1901, disait : « La différence (entre les prix payés par la guerre et ceux du commerce) tient surtout à la spécialisation des fournisseurs militaires. Les marchés de la guerre sont principalement passés par des intermédiaires qui ont fait une étude particulière des cahiers des charges et qui sont devenus de véritables professionnels de l'adjudication.

« Pour s'affranchir des conditions onéreuses que, trop souvent, elle rencontre, l'administration de la

guerre ne saurait entrer trop directement en contact avec les producteurs. L'agriculture et elle ont un égal intérêt à se mettre en rapport ».

A propos du congrès de Versailles, réuni pour l'étude de l'organisation commerciale de la vente du blé, et des vœux qu'il a émis sur les achats de la guerre, M. Raiberti ajoute : « D'après les renseignements qui ont été fournis à notre commission, l'administration de la guerre est toute disposée à entrer dans cette voie, et votre commission ne saurait trop vivement l'y encourager.

« Elle engage vivement aussi l'administration des finances à entrer dans la voie de la suppression des formalités inutiles, qui pouvaient être acceptables à l'époque où a été rédigé le règlement du 31 mai 1862, mais qui sont absolument incompatibles avec les mœurs commerciales de notre temps. Dans le commerce, le paysan vient chez le marchand de grains, il livre son avoine et remporte son argent. Dans l'administration, les choses ne vont pas si simplement. Celui qui reçoit la denrée n'a pas le droit de la payer ; il ne peut qu'en délivrer récépissé. Ce récépissé doit ensuite être remis, avec une facture timbrée du timbre de dimension, à un ordonnateur qui émet un mandat avec lequel le fournisseur doit ensuite aller, chez un payeur, toucher son argent. Et encore, ce n'est pas tout. Le payeur a droit à cinq jours de vue. Jamais le paysan, qui n'a que quelques sacs de blé ou d'avoine, et qui n'habite pas la ville, ne consentira à suivre pareille filière, à subir les

pertes de temps et les déplacements qu'elle impose. Il ira chez l'intermédiaire qui les lui épargne. Celui-ci ne se soumet à ces formalités qu'en les faisant payer.

« Ce sont des prescriptions générales qui sont imposées, au nom de la comptabilité publique. Il semble qu'on pourrait trouver des garanties suffisantes avec moins de complications.

« Il en est d'ailleurs de même dans certaines dispositions fiscales qui retombent, en fin de compte, à la charge de l'Etat, parce qu'elles ne procurent qu'une recette fictive : par exemple, le timbre exigé sur les soumissions et le timbre de dimension sur les factures. Ce ne sont pas des cadeaux que le fournisseur fait à l'Etat ; il les compte dans l'estimation du prix qu'il demande et il les compte plus cher qu'ils ne lui coûtent, car il fait également payer la vexation qu'il y voit ».

M. Berteaux, rapporteur du budget de 1902, après avoir cité *in extenso* une note de l'administration de la guerre sur les essais consécutifs au congrès de Versailles, ajoute :

« Si l'on en croit la note précitée, malgré toutes les facilités qui lui sont accordées, le producteur ne répond qu'avec un empressement médiocre.

« Mais, est-il certain, d'autre part, qu'il y a suffisante bonne volonté de la part des agents de l'administration ?

« En tout cas, il est nécessaire que les représentants de la guerre se prêtent, de leur mieux, à la mise

en pratique loyale de ce régime nouveau qui, comme toutes les choses nouvelles, ne s'établira que lentement et au prix d'efforts répétés. Nous demandons que les conditions dans lesquelles se feront les achats directs et les réceptions soient nettement indiquées et que les instructions données aux représentants de l'administration, à tous les degrés de la hiérarchie, soient ponctuellement exécutées.

« Mais il importe aussi de venir à bout de l'indifférence des cultivateurs ; elle s'explique d'autant moins que le système nouveau, s'il était généralisé, aurait pour résultat de les affranchir de cette spéculation dont ils se plaignent depuis si longtemps. Dès lors, ils ont le plus grand intérêt à la réussite de l'expérience en cours.

« L'administration de la guerre doit s'appliquer à vaincre cette indifférence. Elle y arrivera sans doute en simplifiant encore, si c'est possible, les conditions et les formalités de la vente et en supprimant, surtout, toute tracasserie de réception.

« Il est désirable également que ceux parmi les cultivateurs — et ils sont nombreux heureusement dans notre pays — qui marchent en toutes circonstances dans la voie du progrès, donnent aux autres l'exemple, en n'hésitant pas à offrir leurs denrées à l'administration, toutes les fois que leur situation à proximité d'un service de vivres ou de fourrages le leur permettra ».

M. Berteaux reproduit ensuite, *in extenso*, une note de l'administration de la guerre sur les exercices de

ravitaillement, et les résultats obtenus au point de vue des prix et de la qualité, et il ajoute :

« Il résulte de l'ensemble des renseignements contenus dans cette note, que les expériences de ravitaillement, effectuées en 1901, ont donné de bons résultats, tant au point de vue de la préparation à la mobilisation qu'à celui du contact direct avec la culture.

« Il y a un grand intérêt à continuer ces expériences comme l'administration de la guerre demande à le faire en 1902. Nous vous proposons donc d'accorder les crédits nécessaires à cet effet.

« Ces expériences, tout en constituant d'utiles exercices en vue de la mobilisation, ont l'avantage d'habituer les cultivateurs à traiter directement avec l'administration.

« Elles ne peuvent que favoriser le mode d'achat direct, et elles doivent, par suite, être étendues et généralisées ».

Dans son rapport supplémentaire M. Berteaux écrit encore : « Votre commission renouvelle ici les observations, présentées dans le rapport, relativement à l'élévation des prix payés par l'administration de la guerre comparativement à ceux du commerce. Elle insiste tout particulièrement sur la nécessité de multiplier les expériences d'achats directs, en se rapprochant, le plus possible, des conditions admises dans le commerce et en supprimant toutes les formalités qui sont de nature à écarter les petits producteurs des opérations d'achats effectuées par l'administration ».

Pendant la discussion du même budget M. le député Chauvin, après avoir longuement insisté sur les avantages de l'achat direct, résumait sa pensée dans un projet de résolution, qu'il demandait au ministre de la guerre d'accepter, et qui était ainsi conçu : « La Chambre invite le gouvernement à poursuivre et à étendre l'application de toutes mesures, notamment des achats directs, de nature à mettre les producteurs de denrées agricoles en rapport immédiat avec l'administration militaire et à leur faciliter le libre accès des marchés de la guerre, spécialement dans les gestions directes de la place de Paris ».

Le ministre ayant donné, dans sa réponse, pleine satisfaction à la demande de M. Chauvin, le projet de résolution fut retiré.

Plus tard M. Maujan, rapporteur du budget de 1903, écrivait :

« Ces essais (d'achats directs) poursuivis pendant l'année 1902, n'ont encore donné que des résultats médiocres.

« Il n'est pourtant pas admissible que l'Etat qui paie bien, et consomme en grande quantité (1), paye plus cher la marchandise dont il a besoin, que le particulier qui n'achète que peu à la fois, et dont la sol-

1. L'ensemble des quantités acquises par l'administration de la guerre est évidemment considérable ; mais il ne faut pas oublier que ce n'est que la totalisation d'achats répartis sur tout le territoire et bien inférieurs, chacun, à ceux du commerce local.

vabilité peut, dans certains cas, présenter des doutes.

« Votre rapporteur a donc cru de son devoir de reprendre la question. Il l'a examinée sous ses divers aspects, de façon à en dégager, aussi exactement et aussi sûrement que possible, une ligne de conduite pour l'avenir.

« Pour y arriver, il lui a suffi de rapprocher les habitudes du commerce et celles de l'administration. Dans le commerce, le cultivateur se rend au marché voisin. Il y rencontre des minotiers et des grainetiers avec lesquels il discute le prix de sa denrée, tenant ferme, s'il peut attendre, lâchant, au contraire, assez facilement s'il a besoin d'argent. Le vendeur et l'acheteur tombés d'accord, et le deuxième ayant pris l'échantillon du premier, tous deux conviennent d'un jour de livraison. Ce jour arrivé, le cultivateur amène sa marchandise et en reçoit le montant séance tenante. Ici donc, point de rouages, c'est d'une simplicité telle que le cultivateur le moins lettré n'a besoin d'aucun intermédiaire (1).

« En est-il de même en ce qui concerne l'administration ? Hélas, non ! L'administration exige des garanties, non seulement de la marchandise, mais encore du vendeur. Mais passons là-dessus, car ce n'est pas là la cause du peu de succès du nouveau système à l'essai.

1. Il est à peine besoin de faire remarquer combien cette manière de procéder est loin d'être générale, principalement en ce qui concerne les grains, où l'achat à domicile se répand de plus en plus.

« Toutes les garanties exigées ayant été fournies et l'Etat ayant accepté l'offre du cultivateur, celui-ci devra établir des factures en plusieurs expéditions, dont une avec timbre de dimension (1). Au reçu de son blé et de ses factures, on lui délivre un récépissé avec lequel il se rendra chez le sous-intendant. Ce dernier lui donnera, à son tour, un mandat que notre cultivateur devra présenter au trésorier-payeur. Celui-ci, au bout de quelques jours, lui remettra enfin le montant de sa livraison.

« Ce procédé, sans doute assez simple pour des gens habitués à la brousse administrative, l'est beaucoup moins pour le brave paysan qui, s'il vend son blé ou son avoine, a hâte d'en toucher la valeur. Au reste, le paysan n'aime guère les formalités, ni surtout le papier timbré, sous quelque forme qu'il se présente. Quand on lui parle de factures, il ouvre de grands yeux ; si l'on ajoute à cela tout un vocabulaire d'expressions administratives, il s'effraye, mais enfin, lorsqu'on lui dit qu'il devra se déplacer pour voir M. l'Intendant, lequel l'enverra trouver M. le Trésorier-payeur, notre brave paysan prend ses jambes à son cou (2).

« A quoi bon tant de formalités, et que vient faire ici le papier timbré ? Mais, dira-t-on, le fisc trouve chaque année un profit assez considérable dans cette

1. Dans la pratique le gestionnaire fournit et établit lui-même les factures et le fournisseur n'a qu'à les signer.

2. Dans les essais actuels ces formalités ont été supprimées et cependant le paysan est resté réfractaire au début.

façon de procéder. Beau bénéfice, en réalité. Quel est donc l'adjudicataire assez naïf pour ne pas tenir largement compte du timbre qu'il devra payer ? Non seulement il tiendra compte de ce timbre, mais il y ajoutera : tant pour aller voir M. l'intendant, tant par visite à rendre à M. le trésorier, et, en fin de compte, il se trouvera que l'Etat, pour avoir voulu faire rentrer quelques francs dans les caisses du fisc et pour posséder quelques belles factures dans ses dossiers, aura payé sa marchandise beaucoup au-dessus de sa valeur.

« Il importe donc de ne pas hausser le producteur au niveau de l'administration, mais de mettre l'administration à portée du cultivateur.

« On peut parfaitement s'imaginer un officier discutant, sur un marché quelconque, le prix d'une denrée qui lui est offerte. Le métier d'acheteur n'a rien de dégradant. Nos intendants et nos officiers d'administration connaissent leur métier. Si l'Etat leur confiait le soin d'acheter directement les denrées qui lui sont nécessaires pour l'entretien de son armée, ils sauraient, on peut en être convaincu, montrer à l'Etat que sa confiance n'est pas mal placée.

« Le système d'achat le plus simple est donc, à notre avis, celui qui consiste à adopter les usages du commerce, sans restriction d'aucune sorte. Y apporter la plus petite dérogation, c'est introduire dans la machine un élément étranger susceptible de la détraquer (1).

1. Cette affirmation simpliste sera nettement contredite par

« Ce qui a éloigné, jusqu'ici, le cultivateur des adjudications, c'est l'importance des lots et la série de formalités longues et difficiles. Supprimons donc, et les fractionnements en lots déterminés et les formalités. Quand d'un minotier achète 1.000 sacs de blé, il n'a affaire au fisc en aucune façon, pas plus du reste que le vendeur. Agissons donc de même. L'acheteur se déplace aussi bien que le vendeur ; que l'administration envoie sur place ses officiers.

« Ce système, éminemment simple, soulèvera cependant d'assez nombreuses objections. Votre rapporteur va donc prévoir les plus importantes et s'efforcer de les faire tomber une à une.

« Charger les officiers d'acheter directement, c'est mettre à leur disposition des sommes fort importantes. N'est-ce pas contraire aux usages, et ne peut-il pas arriver qu'il y ait entente entre le vendeur et l'acheteur pour majorer le prix d'achat ?

« Tout d'abord, nous dirons qu'il importe peu que l'usage n'ait pas consacré la remise de fonds à des officiers. On peut toutefois remarquer qu'aujourd'hui, déjà, les comptables peuvent recevoir des avances de fonds dont ils sont tenus de justifier, dans des formes voulues et dans des délais déterminés. Il suffirait donc, à ce point de vue, que les officiers acheteurs soient considérés comme comptables et d'étendre un peu les dispositions du règlement du 23 avril 1869 en

les faits. Elle ne tient compte que d'un des nombreux éléments du problème qui est malheureusement fort complexe.

ce qui concerne plus spécialement les acheteurs (1).

« Au second point, je répondrai que ce serait faire injure à tous nos officiers, que de supposer qu'il puisse y avoir des compromissions de cette nature. Néanmoins, comme il est bon que chacun soit à l'abri d'accusations malveillantes, nous estimons qu'il serait préférable que chaque officier acheteur fût accompagné de un ou deux officiers de corps de troupes quelconques. L'officier acheteur pourrait, au surplus, être tenu de n'engager aucune dépense au-dessus du cours du jour, sans en avoir référé à l'intendant, et même, on pourrait exiger la ratification de tout marché par le sous-intendant, chef de service, opérant au nom du ministre.

« Mais encore, peut-on objecter, vos officiers acheteurs n'étant pas directement intéressés discuteront plus mollement que les vendeurs, et, par suite, ne se trouveront plus sur un pied d'égalité, si on les compare aux minotiers et aux grainetiers, dont la bourse est directement en cause. Disons tout de suite que nous ne croyons pas que, seuls, les patrons minotiers ou grainetiers achètent les denrées dont ils peuvent avoir besoin. En maintes circonstances ce n'est pas le patron qui fait les achats ; ils sont faits, pour le compte du patron, par un employé dans lequel il a confiance, naturellement. Nous pensons donc que

1. Les deux situations ne sont pas comparables au point de vue où se place le rapporteur.

l'Etat pourrait agir de même et donner toute sa confiance à ses officiers.

« Quoiqu'il en soit, il ne serait pas impossible, pensons-nous, de tenir un large compte de la façon dont un officier s'est acquitté des achats dont il a été chargé, lorsque commencerait le travail d'avancement. On trouverait là un nouveau stimulant, et non le moins énergique, puisqu'il indiquerait, chez l'officier, quelle est la valeur de son esprit, d'initiative et de ses connaissances pratiques. C'est surtout en cette matière que chaque officier d'administration trouverait l'occasion de montrer son savoir-faire.

« On oublie trop souvent que nos officiers d'administration, chargés des subsistances et de l'habillement, ne sont pas des bureaucrates. Leur rôle ne doit pas consister à dresser des états et à tenir des registres. Ils sont, avant tout, meuniers, boulangers, épiciers même ; ils sont industriels ou commerçants ; ils ont le ventre de l'armée à soigner et à satisfaire. A quoi sert d'apprendre à nos élèves de Vincennes quelles conditions doivent remplir un bon blé, une bonne avoine ou un bon drap, s'ils ne doivent jamais appliquer ces connaissances ?

« Point n'est besoin d'augmenter leur nombre. Ouvrez-leur l'avenir largement, laissez leur esprit d'initiative se donner carrière, faites-leur bien sentir toute l'importance de leur rôle, et vous verrez que nos officiers d'administration valent mieux encore que ce que l'on pense d'eux.

« Nous estimons qu'on peut faire beaucoup, car, il

faut bien l'avouer, il y a beaucoup à faire pour arriver à la perfection.

« Une grande commission (1) s'occupe, en ce moment, de cette question au ministère de la guerre. Tout porte à croire qu'elle aura terminé ses travaux sous peu. Ses conclusions pourront ne pas coïncider avec nos propositions. Cependant, nous serions désireux de voir l'administration de la guerre entrer définitivement dans une ère de réforme, quitte, s'il le faut, à faire table rase du passé. Il y aurait, en effet, tout avantage, non seulement pour le temps de paix, mais aussi pour le temps de guerre, à ce que l'armée puisse se subvenir à elle-même, et sache trouver rapidement, sur place, tout ce qui lui est nécessaire pour se nourrir.

« L'armée sera tributaire du commerce, tant que notre démocratie des campagnes, admirable par son labeur acharné, ne se sera pas organisée en syndicats agricoles de vente de ses produits.

« L'organisation de ces syndicats aura pour effet d'empêcher les petits greniers de se vider aussitôt après la récolte. Le large tribut qui est, aujourd'hui, payé aux intermédiaires sera justement partagé entre les travailleurs et la collectivité, c'est-à-dire le Trésor public.

« Nous ne pouvons ici qu'attirer l'attention du Gouvernement et du parti républicain tout entier sur la

1. Celle dont il est question plus haut page 52.

nécessité de mener promptement cette organisation à bonne fin ».

Ces citations, un peu longues, ont eu pour but d'établir nettement l'opinion du Parlement sur la question des achats directs à la veille de la réglementation de 1904.

Elles se proposaient, également, de montrer que les divers rapporteurs du budget ont été, presque exclusivement, frappés par les seuls inconvénients de la complication des formes des achats et de leur paiement. Nous verrons, plus tard, qu'il y avait d'autres causes de non réussite dans le système mis à l'essai depuis 1898.

Quoiqu'il en soit ces manifestations de l'opinion du Parlement affranchissaient la commission d'une bien grave et légitime préoccupation : si nos gestionnaires devenaient agents directs des relations de l'administration de la guerre et de l'agriculture, ils ne perdraient rien de leur prestige d'agents de l'Etat et de membres de l'armée. La modification des règles financières pouvait être ainsi envisagée : elle arriverait à son heure.

La commission, libre de toute question préalable, n'avait plus qu'à poursuivre son but : l'intérêt commun de l'agriculture et de la guerre.

Elle allait étudier, dans leurs détails, les procédés d'écoulement des denrées agricoles, et s'efforcer d'asseoir sur des faits précis, les propositions qu'elle soumettrait au ministre.

Pénétrons dans son œuvre, et voyons quelle a été sa méthode de travail et d'investigation.

CHAPITRE II

LA COMMISSION EXTRAPARLEMENTAIRE DE 1901

Par décision du Ministre de la Guerre du 28 décembre 1901, une commission fut instituée, sous la présidence de l'Intendant général François, pour rechercher les meilleurs procédés d'achat de denrées agricoles par le service des subsistances militaires.

Elle comptait, parmi ses membres, M. le sénateur Viger ; M. le député Caze ; M. Randoing, Inspecteur général d'agriculture ; M. Lainey, membre de la Chambre de commerce de Paris et quelques fonctionnaires civils et militaires.

Ses travaux furent terminés le 28 mars 1903 et son président adressa au ministre un rapport qui fut inséré au *Journal officiel* du 27 mai suivant.

Nous allons analyser ce rapport en examinant successivement : la méthode de travail de la commission, les résultats de l'enquête qu'elle fit faire et enfin les propositions qu'elle soumit au ministre.

SECTION I

Méthode de travail et d'investigation adoptée par la commission.

Le premier travail que la commission a voulu élucider a été de décomposer, en leurs phases logiques, les rapports de l'administration de la guerre avec le vendeur, dont l'ensemble constitue un marché par adjudication publique.

Elle distingua dans tout contrat :

Les mesures de publicité qui font connaître ce que l'administration de la guerre demande ;

Les conditions de qualité que doit remplir la denrée ;

La fixation des prix, la conclusion du contrat ;

La livraison et la réception de la denrée ;

Le jugement des contestations et les pénalités ;

Le paiement des sommes dues au vendeur.

Chacune de ces phases a été l'objet de renseignements précis, puisés dans les règlements en vigueur, et dans les cahiers des charges des céréales et des fourrages.

La commission s'est, en même temps, rendu compte des modifications apportées par le ministre de la guerre aux adjudications publiques, à la suite des vœux du congrès de Versailles, et qui comprenaient :

Des mesures communes à tous les corps d'armée ;

Des mesures spéciales à quelques corps d'armée.

Puis, en suivant les faits rigoureusement dans le même ordre, elle a analysé les achats directs pratiqués dans quelques places seulement. Ici, les phases du contrat se simplifiaient ; certaines, même, laissaient à peine des traces.

Cette première étude conduisit la commission à rechercher comment ces phases communes à tous les contrats se manifestaient dans les rapports du commerce avec l'agriculture ? Si les procédés ou les coutumes étaient les mêmes dans toutes les régions du territoire ? Comment l'agriculture comprenait que ses rapports avec l'administration de la guerre fussent mis en harmonie avec ces procédés ou coutumes ?

La commission n'avait rencontré aucune difficulté à définir les rapports de l'administration de la guerre avec le public ; il suffisait d'une analyse consciencieuse des procédés en vigueur contenus dans les textes officiels.

Mais, ce n'était pas avec ses propres ressources qu'elle pouvait espérer analyser les phases parallèles des rapports du commerce avec l'agriculture.

L'enquête générale se présentait comme l'unique moyen d'investigation.

Elle devait mettre en lumière :

Les relations du commerce et de l'agriculture ;

Les critiques relevées contre les procédés d'achat de la guerre ;

Les vœux des correspondants de l'enquête, en faveur de l'adaptation aux achats de la guerre, des relations du commerce et de l'agriculture ;

Les objections faites à cette innovation.

C'est suivant ces rubriques générales que la commission rédigea un questionnaire très détaillé qui, par sa contexture, offrait toutes commodités aux correspondants. Le premier paragraphe reproduisait les phases du contrat dans l'ordre logique suivi pour l'étude des procédés de la Guerre.

Le ministère de l'agriculture et le ministère de la guerre furent priés d'envoyer les exemplaires en quantités nécessaires dans les départements.

Le ministère de l'agriculture se chargea de ceux destinés :

- Aux professeurs départementaux d'agriculture ;
- Aux professeurs spéciaux d'agriculture ;
- Aux directeurs d'écoles d'agriculture ;
- Aux directeurs des écoles publiques ;
- Aux directeurs des fermes écoles.

Le ministère de la guerre, par l'intermédiaire des préfets, en adressa :

- A tous les conseils généraux ;
- Aux chambres de commerce ;
- A tous les groupements agricoles sous quelque dénomination qu'ils se présentassent.

Les directeurs de l'intendance, dans les corps d'armée, étaient chargés de centraliser les questionnaires distribués par les soins des préfets, complétés par les réponses, et de les renvoyer à l'administration centrale, avec leur avis personnel sur les points principaux.

Deux mille huit cents questionnaires furent ainsi

répartis et deux mille, complétés par les réponses, revinrent à la commission.

« Lorsque le président rendit compte de ces chiffres à la commission, M. le Sénateur Viger déclara que cette statistique était très belle, car il est très rare de recevoir, de personnes, qui n'y sont pas obligées professionnellement, une quantité de réponses aussi considérable (1) ».

Une sous-commission fut alors nommée pour procéder au dépouillement de tous ces questionnaires. Un programme lui fut tracé en ses grandes lignes.

Grouper dans chacune des phases des relations entre agriculteurs et commerçants, les réponses présentant des caractères communs; choisir dans ces groupes celui qui, par la pluralité des suffrages, semble être le principe généralement reconnu; l'admettre comme type de la réponse à faire à la question posée. Mettre en relief, par comparaison des groupes entre eux, les points spéciaux de telle ou telle région du territoire. Puis, dans une dernière synthèse, dégager, pour chaque phase du contrat, les principes généraux qui président aux rapports du commerce et de l'agriculture. Résumer enfin, dans leurs traits essentiels, les réponses faites aux autres rubriques du questionnaire.

Œuvre avant tout impartiale, exclusive d'opinions et de préférences personnelles, dont le mérite a consisté à rendre, avec une impeccable exactitude, les réponses et les vœux écrits.

1. Rapport précité de la commission.

« Je n'insiste pas (1), M. le Ministre, sur le labeur considérable de la sous-commission, labeur qui exigeait une persévérance sans laquelle la continuité eut fait défaut dans les esprits, et qu'a soutenue, pendant de longues séances, la sous-commission présidée par M. l'Inspecteur général Randoing ».

Ce ne fut pas tout.

La commission voulut renforcer son enquête écrite par une consultation orale. •

Plusieurs personnalités, appartenant aux groupes agricoles du Parlement, des notabilités de l'agriculture et du commerce, le secrétaire général du comité permanent de la vente du blé, le délégué de l'assistance publique, furent sollicités de prêter le concours de leur compétence, en exposant verbalement, devant la commission, leurs idées sur certains points particulièrement intéressants. Une sorte de questionnaire memento, nullement limitatif, d'ailleurs, leur avait été au préalable adressé.

La commission reçut ainsi vingt et une dépositions.

La condensation des enquêtes écrites et orales, élaborée par la sous-commission, put être méditée par chaque membre de la commission qui en reçut un exemplaire.

« Les relations de l'agriculture et du commerce étaient sous nos yeux : les éléments de l'information étaient créés ; nous nous trouvions, dès lors, dans les mêmes conditions que lorsqu'il s'agissait d'établir les

1 Rapport du 28 mars 1903 précité.

rapports de l'administration de la guerre et du public.

« Il nous a paru indispensable, Monsieur le Ministre, pour que l'œuvre de la commission fut bien comprise et jugée, d'introduire, dans le corps même de ce rapport, les éléments qui ont servi de base à ses délibérations (1) ».

SECTION II

Résultats généraux de l'enquête.

Une première constatation ressort de l'enquête : c'est qu'il n'a été possible de diviser le territoire en régions, de caractères distincts, que pour ce qui est relatif aux moissons et aux battages, et, comme conséquence, aux époques de vente, c'est-à-dire pour tout ce qui dépend du climat. Quant aux mœurs et aux procédés de vente, la commission acquit la conviction que les diverses coutumes coexistaient partout et qu'il n'y avait pas, à proprement parler, de partie du territoire où un usage fut établi spécialement à l'exclusion des autres. Il en est de même en ce qui concerne les vœux présentés en vue de développer le concours des producteurs aux achats de denrées agricoles par l'administration de la guerre.

Pour les fourrages, qui ont été l'objet des mêmes

1. Rapport précité.

procédés d'investigation que les céréales, tous les correspondants de l'enquête, à quelques exceptions près, se sont référés aux déclarations qu'ils avaient faites au sujet de celles-ci.

§ 1. — Relations du commerce et de l'agriculture.

Comme dans tous les contrats, six groupes de faits caractérisent ces relations :

- a) Epoque où se produisent l'offre et la demande et où s'effectuent les achats ;
- b) Contact avec les vendeurs et acheteurs ;
- c) Conclusion de l'accord ;
- d) Réalisation de la vente par la livraison et la réception de la denrée ;
- e) Paiement ;
- f) Difficultés ou litiges.

a) Les époques auxquelles s'ouvre l'ère des offres pour la culture diffèrent avec les régions ; elles sont avancées ou reculées selon l'état de maturité des récoltes, qui n'est pas le même sur tous les points du territoire et qui détermine les travaux de moisson et de battage.

Au point de vue des époques de la moisson des céréales, la division du territoire, en trois zones distinctes, a paru s'imposer.

1. La première zone, de maturité avancée, com-

prend les départements où la moisson commence dans la deuxième quinzaine de juin pour prendre fin vers le milieu du mois de juillet, savoir :

Les départements du bassin méditerranéen : Alpes-Maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Gard (partie méridionale), Hérault, Aude ;

Les basses vallées du Rhône et de l'Isère : Drôme, partie méridionale de l'Ardèche, Vaucluse ;

La partie méridionale de la plaine de la Garonne : Haute-Garonne, Gers, Tarn-et-Garonne, Lot-et-Garonne, Lot.

Dans cette zone, la moisson du blé se fait d'abord ; puis viennent celles de l'orge et de l'avoine, qui ont lieu quelques jours plus tard, mais à une date très rapprochée.

2. La deuxième zone circonscrit les départements dans lesquels la maturité complète des céréales est atteinte du 15 juillet au 20 août, ces deux dates encadrant l'époque consacrée aux moissons. Ce sont les départements de l'Ouest et du Centre, les basses vallées du plateau central, des Alpes et des Pyrénées, une partie de ceux qui composent la région du Nord et du Nord-Est.

3. Enfin, dans la troisième zone, la maturation est plus lente ; c'est la zone de maturité tardive. Elle embrasse toutes les autres parties du territoire qui, en raison soit de leur altitude, soit des conditions climatiques auxquelles elles se trouvent soumises, ne se prêtent aux travaux de la moisson que du commencement d'août au milieu du mois de septembre.

Tels sont les départements du Nord et du Pas-de-Calais, la presque totalité du Calvados, de la Seine-Inférieure, de l'Eure, des Ardennes, de la Meuse, des hauts plateaux de l'Ain, du Doubs, du Jura, de la Haute-Marne, des Vosges, de la Haute-Saône, les parties montagneuses de la Haute-Loire, du Cantal, de la Savoie, de la Lozère et de l'Aveyron.

Les battages commencent immédiatement partout après la moisson, et même avant que celle-ci soit complètement terminée. Ils sont poursuivis jusqu'à l'époque des travaux d'automne, à laquelle la culture est obligée de les suspendre. Dans certains départements, ils peuvent être considérés comme à peu près terminés à ce moment, soit à cause du délai plus long dont on dispose par suite de la précocité de la récolte, soit parce que les quantités récoltées et à battre sont moins importantes.

Dans l'ensemble du territoire, l'époque des transactions entre la culture et le commerce coïncide avec celle des battages. Peu de cultivateurs ont, en effet, l'habitude de garder du grain en grenier, et l'on ne trouve guère de greniers à blé que dans les pays de métayage. Partout ailleurs, on garde généralement le blé en meules, et c'est ainsi, du reste, qu'il se conserve le mieux.

Il suit de là que les transactions commencent plus tôt et sont plus actives, avant les travaux d'automne, dans les régions où les battages sont signalés plus haut comme très avancés au moment de ces travaux (sud-est et sud-ouest). Dans les autres régions où les

battages se font plus tardivement, la plus grosse partie des ventes a lieu après l'époque des travaux d'automne, au cours de l'hiver et au printemps.

Toutefois, quelle que soit la région, l'agriculture, sous l'impulsion de conseils éclairés, manifeste une tendance, de plus en plus marquée, vers un fonctionnement gradué de ses battages, dont l'heureux effet sera de mieux régulariser ses offres sur les marchés.

b) Les relations engendrées par les offres s'établissent, partie entre cultivateurs et négociants et partie entre cultivateurs et minotiers. Il n'y a pas de département où les cultivateurs traitent exclusivement soit avec les négociants, soit avec les minotiers. Les relations avec les négociants constituent, cependant, le cas le plus général, conséquence naturelle du régime de protection résultant des droits de douane, des facilités de transport et de l'abaissement des tarifs sur les voies ferrées.

Elles sont directes, c'est-à-dire que le cultivateur traite personnellement pour la vente de ses produits. Ce n'est guère que dans le Sud et le Sud-Ouest que l'intermédiaire de courtiers serait assez usuel ; partout ailleurs il est peu employé (1).

Le cultivateur français reste encore réfractaire à toute organisation en vue de la vente en commun. Quelques essais ont cependant été faits dans ce sens ; c'est ainsi que dans l'Aisne, dans l'Ille-et-Vilaine, la

1. Ce résultat de l'enquête n'est plus vrai aujourd'hui. Dans le Pas-de-Calais, notamment, l'action du courtier est continue.

Meurthe-et-Moselle, le Maine-et-Loire et dans les Bouches-du-Rhône, plusieurs syndicats se sont occupés de la vente du blé ; dans certaines régions de l'Est, on signalait aussi l'idée comme en progrès et susceptible de se développer ultérieurement. Enfin, dans plusieurs départements tels que, par exemple, la Seine, Seine-et-Oise, l'Eure-et-Loir, la Mayenne, l'Orne et la Sarthe, des syndicats agricoles, sans s'immiscer dans l'opération de la vente elle-même, ont mis en rapport cultivateurs et consommateurs, en leur fournissant des renseignements réciproques.

Les relations ont lieu sur le marché (1). Le cultivateur se déplace et va porter sur le marché voisin soit un échantillon de sa marchandise, soit, plus rarement, sa marchandise elle-même. La remise d'un échantillon à domicile, ou son envoi par la poste, sont peu pratiqués. Il apparaît surtout que le cultivateur ne cherche pas à écouler ses produits ailleurs que dans son entourage immédiat. S'il consent à se déplacer, ce n'est que pour aller les offrir sur les marchés les plus proches ou chez les négociants ou meuniers du voisinage. Quelquefois, même, et plus spécialement dans certaines régions, il attend chez lui la visite des acheteurs.

c) La vente est conclue verbalement sur le vu de l'échantillon ou de la marchandise elle-même. Dans

1. Dans le Pas-de-Calais le courtier va à domicile de telle sorte que les grands marchés, celui d'Arras notamment ont complètement disparu.

quelques régions, et principalement dans l'Ouest, l'acheteur, pour rappeler l'accord intervenu, détache d'un carnet à souches un bulletin de livraison, signé par les deux parties, et énonçant les principales clauses de la vente. Ailleurs, l'acheteur fait usage d'un carnet analogue, dont il détache une fiche d'achat pour la remettre au vendeur, mais sans exiger une signature de ce dernier. Cet écrit n'a plus, ici, la valeur d'un contrat ; il représente plutôt un simple memorandum à l'usage du cultivateur.

Ceci est, d'ailleurs, exceptionnel, les cultivateurs redoutant tout écrit dans lequel ils ne voient qu'un manque de confiance dans la parole donnée.

La production d'un échantillon du produit exclut l'emploi d'une formule quelconque pour en déterminer la qualité. L'expression de « qualité loyale et marchande » n'a cours que dans les transactions entre négociants, elle n'est employée que très rarement dans les marchés entre ces derniers et les cultivateurs. Commercialement parlant « qualité loyale » doit s'entendre d'une denrée saine, exempte d'altérations, de fraude et de mauvaise odeur ; « qualité marchande » signifie une denrée qui peut circuler, de main en main, et être finalement utilisée dans l'état où elle est livrée.

Presque partout, les conditions de qualités sont uniquement fixées par la remise d'échantillons et la garantie d'un poids à l'hectolitre n'est usuelle qu'entre négociants.

L'échantillon est retiré et conservé par l'acheteur. Il n'est généralement pas cacheté. Les affaires se trai-

tent ainsi de bonne foi, et, nulle part, on n'a signalé qu'il y ait là une cause de litige, et qu'un cultivateur ait jamais accusé son acheteur d'avoir changé son échantillon. Les transactions reposent essentiellement sur la bonne foi des parties. Paysan et marchand sont, l'un pour l'autre, des clients attirés ; ils ont un égal intérêt à ne pas se tromper mutuellement. Leurs rapports sont ceux de gens qui se connaissent et qui traitent leurs affaires dans un esprit de confiance réciproque.

Le prix est débattu de gré à gré, d'après la qualité de la denrée, l'abondance ou la rareté des offres, les besoins réciproques et l'habileté du vendeur et de l'acheteur.

« Il a paru utile à la commission de rechercher l'influence qu'exerçaient, soit les mercuriales, soit les cours des grands centres de transactions, sur les prétentions de prix débattus entre vendeurs et acheteurs.

« On désigne sous le nom de mercuriales spéciales des relevés du prix courant de certaines denrées, extraits de registres tenus dans les mairies. L'autorité préfectorale en déduit des prix moyens par quinzaine qui constituent, dans le langage administratif, les mercuriales générales.

« Les procédés mis en œuvre par les municipalités sont assez variables. Tantôt, et c'est le cas le plus général, ce sont les employés de la mairie, des agents de la police municipale, ou les gardes champêtres, qui recueillent sur les marchés les renseignements qu'ils peuvent se procurer. Tantôt, une commission

spéciale, nommée par le maire, constate les cours moyens pratiqués dans le marché. La composition de cette commission varie également. Le plus souvent elle ne comprend que des négociants et des minotiers ; quelquefois cependant, mais plus rarement, on y fait entrer des cultivateurs et même des boulangers (1) ».

Quel que soit le mode de procéder, on se heurte toujours à une difficulté très grande, provenant des modifications profondes qui se sont introduites dans les habitudes commerciales. La plupart des affaires, en céréales, se traitent maintenant sur échantillons. Les ventes se font verbalement, souvent dans les cafés ; bon nombre de transactions échappent ainsi aux investigations des municipalités. Les indications consignées au registre des mercuriales ne sont la résultante que de quelques-unes d'entre elles. Encore les agents enquêteurs doivent-ils souvent se contenter, sans contrôle possible, des renseignements qu'on veut bien leur donner sur celles-ci et qui peuvent être influencés par des considérations d'intérêt. On ne saurait, dès lors, être surpris du faible degré de confiance qu'on accorde aux indications des relevés municipaux et de leur peu d'influence sur les transactions. Si leur combinaison, dans un département, permet d'établir des moyennes générales, par quinzaine, suffisamment approchées pour les besoins de l'administration, on ne les considère pas, prises isolément, comme représentant les cours réels d'un marché local.

1. Rapport précité.

Bonnet

« La confiance s'attache plutôt aux résultats des transactions dans les grands centres (Paris, Rennes, Lille, Nancy, Dijon, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, etc.) où il existe une bourse de commerce, ou bien, où se tiennent souvent, à côté de la bourse, des marchés importants; les cours constatés ont plus de valeur et leurs fluctuations influent sur ceux des marchés moins importants dans un rayon plus ou moins étendu. Au surplus, l'agriculture s'en rapporte toujours aux stocks disponibles et à la demande; à ses besoins d'argent et à l'apparence de la future récolte. Elle paraît être maîtresse des cours du marché jusqu'à concurrence du prix des droits de douane, majorés des frais de transport. Cette situation s'accroîtra, sans doute, avec l'échelonnement des ventes durant l'année agricole.

« Dans ces conditions, les mercuriales, telles qu'elles sont actuellement établies, ne sont d'aucune utilité à l'administration militaire pour ses achats. C'est plutôt à l'aide des cours des bourses et des grands marchés et des renseignements locaux puisés, à la fois, auprès du commerce et de l'agriculture, qu'elle obtiendra des indications de prix normales (1) ».

d) Le cultivateur présente et livre sa denrée telle qu'il l'a récoltée, principalement dans les pays de grande culture où l'on fait usage de batteuses à

1. Rapport précité:

grand travail qui contiennent un appareil ventilateur ; le grain est alors suffisamment propre pour être livré. Dans les pays de moyenne ou de petite culture, on emploie souvent des batteuses qui ne nettoient pas assez le grain ; on donne alors habituellement un et quelquefois deux coups de tarare avant la livraison. Il en est de même en cas de battage à la main. Le blé acquiert ainsi un degré de propreté dont se contente généralement l'acheteur, sauf à prendre des arrangements et à discuter le prix s'il y a lieu.

La clause d'une garantie de poids spécifique à l'hectolitre n'est pas usuelle ; cette clause, habituelle entre négociants, est exceptionnelle entre ces derniers et les producteurs ; elle est indiquée comme une des clauses qui ont détourné les agriculteurs des fournitures militaires.

Si la garantie d'un poids minimum à l'hectolitre est exceptionnelle entre cultivateurs et négociants, celle d'un minimum de graines étrangères et de déchets de criblage est tout à fait inusitée.

Le prix se débattant le plus souvent au vu de la marchandise ou d'un échantillon de celle-ci, l'acheteur est en mesure de juger si le nettoyage est suffisant et si le grain est propre ; dans la négative, pour compenser les frais d'un criblage supplémentaire, le vendeur consent à une réduction de prix.

L'état de siccité des grains, qui est une condition essentielle pour leur conservation, de même que le poids à l'hectolitre, sont constatés à la main, sans

l'aide d'appareils, grâce à l'habileté que la pratique fait acquérir pour ce genre d'appréciation.

Quant au lieu de livraison, c'est-à-dire l'endroit où se font l'examen et l'appréciation définitive de la marchandise, c'est très généralement le domicile de l'acheteur qui est choisi, lorsque ce dernier est voisin de celui du vendeur. Si le domicile de l'acheteur est éloigné, c'est à une gare proche du vendeur qu'est effectuée la livraison ; l'acheteur y groupe les marchandises qu'il a achetées, les examine et les classe même avant de les expédier. D'une façon générale, il y a très peu de cultivateurs qui consentent à subir des risques de refus de marchandise loin de chez eux ; toutefois, ils la transportent facilement, sans augmentation de prix, dans un rayon voisin de leur résidence tel que ce transport ne nécessite pas pour eux plus d'une journée de dérangement, retour compris. Les frais de transport par voie ferrée ou fluviale, les droits d'octroi et toutes dépenses complémentaires sont à la charge de l'acheteur, sauf convention contraire des parties, rarement stipulée.

Les ventes se faisant presque toujours sur échantillons, c'est en comparant la livraison avec l'échantillon qu'on procède à la réception. Cette comparaison se fait sans aucun instrument, à la vue, au toucher et à l'odorat. Dans les rares cas où la vente a été conclue sans échantillon, on compare la denrée à la qualité courante de l'année et de la région.

Les délais de livraison varient selon les conventions au moment de la vente. En général la livraison est

prompte et le délai le plus usité est de huit à quinze jours.

La réception ne donne lieu à aucune formalité, lorsque la livraison et le paiement sont simultanés, ce qui est assez fréquent. Si le paiement est différé, l'acheteur délivre généralement un reçu au vendeur. Ce reçu est, soit un bon extrait d'un carnet à souche, soit un simple avis ou accusé de réception sur papier libre. Souvent même, lorsque les parties se connaissent, la constatation des quantités livrées et reçues est purement verbale et ne fait l'objet d'aucun écrit.

Enfin les sacs sont presque toujours fournis par l'acheteur qui n'a pas d'autre garantie que la bonne foi du vendeur. Ils portent, d'ailleurs, le plus souvent, l'indication du nom et du lieu de résidence de leur propriétaire. En cas de perte, les sacs manquants sont remboursés à un prix variant de 50 centimes à 1 franc par unité.

e) Le payement au comptant, ou dans un délai très court, est la règle absolue. Il a lieu, soit au moment même de la livraison chez l'acheteur, soit au marché qui suit celle-ci, soit enfin chez le vendeur. Il est effectué directement en espèces, sans autres formalités que la remise, par le vendeur, du reçu qui a pu lui être délivré pour constater sa livraison. Les envois d'argent, en culture, sont l'exception.

f) Les litiges sont extrêmement rares. La marchandise est conforme à son échantillon, car la bonne foi

du vendeur est générale. Cependant, il peut y avoir quelques différences; ou bien le transport, par le vendeur, au lieu de livraison a pu occasionner de légères avaries. Des difficultés peuvent encore se produire lorsque la vente a été exceptionnellement conclue, sans échantillon, avec la clause « de qualité loyale et marchande de l'année » exprimée ou sous-entendue.

Dans ces divers cas, la marchandise qui pourrait, sans doute, être refusée, est acceptée néanmoins, moyennant une réduction de prix. Le différent est toujours réglé à l'amiable; on n'a recours à l'intervention d'experts que dans des cas très rares et presque jamais à celle du juge de paix.

Pour les retards de livraison, le commerce fait toujours preuve d'une grande tolérance; si le retard de livraison préjudicie à l'acheteur, si une baisse considérable s'est produite, le vendeur supporte la différence des cours et le prix est simplement modifié en conséquence de ce fait. Une trop grande négligence chez le vendeur trouve une sanction suffisante dans la rupture des rapports ultérieurs avec son acheteur. De même l'inexécution d'une vente de denrées agricoles ne donne naissance à un litige que très rarement et il se résoud dans son annulation; à l'expiration des délais habituels, la vente est, d'un accord tacite, considérée comme annulée. Il n'en résulte qu'une disqualification morale pour le vendeur infidèle à ses engagements.

§ 2. — Fourrages. Particularités.

Les fenaisons précèdent généralement d'un mois l'époque des moissons. Le territoire peut donc, au point de vue de l'époque de ces travaux, être divisé entre les trois mêmes zones que pour l'époque des moissons. On peut, dans chacune de ces zones, assigner, respectivement, comme date aux travaux : la fin du mois de mai, les mois de juin et de juillet. La durée des fenaisons y est d'environ quatre semaines. Les ventes de foin se font généralement immédiatement après leur récolte. Toutefois, dans la plupart des départements, les gros producteurs engrangent une partie de leurs fourrages pour en reprendre la vente au printemps, au moment de la hausse périodique. Quant aux pailles, la vente s'en effectue au fur et à mesure des battages.

L'étendue du rayon de vente est beaucoup plus circonscrite pour les fourrages que pour les grains. Le producteur traite directement avec les négociants; quelquefois même avec le consommateur du voisinage. Aussi l'emploi d'intermédiaires, courtiers, est-il beaucoup plus rare; le groupement des cultivateurs pour la vente en commun est inconnu.

L'achat sur échantillon est beaucoup moins pratiqué que pour les grains; on achète au vu de la marchandise, soit sur place, avant l'enlèvement, soit sur charrettes, au lieu de livraison. On exige comme qualité,

qu'elle corresponde aux conditions moyennes de la région et de l'année.

Pour le prix, les fluctuations des cours locaux restent plus indépendantes des cours pratiqués sur les marchés importants ; cela tient à ce que les fourrages s'exportent moins que les grains et sont bien plus réservés à la consommation locale.

Les livraisons de fourrages se font, de préférence, au domicile du consommateur ; les droits d'octroi sont à la charge de l'acheteur, sauf dans la région de Paris, et les délais de livraison s'étendent à la huitaine.

A la réception on examine si le fourrage, dont on connaît la provenance et les qualités particulières au lieu de production, n'a pas été avarié par la pluie, au moment du séchage, ou s'il ne présente pas de traces d'échauffement, si la paille n'a pas de parties atteintes de moisissures. La denrée n'est pas nécessairement refusée lorsqu'elle comporte certaines parties avariées ou défectueuses qui constituent des déchets ; l'accord se fait à l'amiable, moyennant une compensation en poids ou une réduction sur le prix. Très rarement, la contestation est vidée à dires d'experts.

Le paiement est immédiat ou se fait au marché suivant.

§ 3. — Critiques relevées contre les procédés de l'administration de la guerre.

Les causes qui éloignent les producteurs des fournitures militaires sont diverses :

a) Les époques sont déterminées par les besoins de l'administration et non par ceux des producteurs. Peut-être la conciliation des intérêts en présence, à ce point de vue, sera-t-elle facilitée par le développement ultérieur de la tendance, déjà signalée, qui paraît s'établir aujourd'hui ; sous l'influence du crédit agricole le producteur s'affranchira de ses besoins urgents de vente et s'habituerà à échelonner ses offres.

b) Les exigences de qualité qui ne correspondent pas toujours à la bonne récolte de l'année dans la région. Les descriptions des cahiers des charges rebutent les bonnes volontés et font croire à la demande d'une qualité-type impossible à fournir directement. Les conditions d'un poids à l'hectolitre, celles surtout d'un minimum d'impuretés sont très mal accueillies par la culture.

c) Le système de l'adjudication est une barrière dressée entre la petite production et l'Etat. Les obligations qu'elle entraîne (trajets assez longs à parcourir, frais de déplacement ou ennuis de correspondance), les formalités qu'elle comporte (soumission sur papier timbré, frais de timbre et d'enregistrement de procès-verbaux) seront toujours autant d'obstacles contre lesquels le petit producteur redoute de se buter.

d) Les difficultés de livraison provenant de ce que l'administration militaire ne fournit pas de récipients.

Difficultés de réception, le commerce acceptant les parties qui peuvent avoir un peu souffert, sauf à en tenir compte dans le prix ; l'administration ne traitant,

au contraire, que pour la partie de la récolte absolument indemne.

Crainte d'un refus à la réception, et inconvénients de toute nature qui peuvent en résulter : temps perdu, double transport inutile, effet moral fâcheux, difficultés d'écouler la denrée refusée, sans parler de l'obligation de s'en procurer une nouvelle en remplacement.

e) Échéance lointaine du payement, contraire aux habitudes des agriculteurs, qui aiment à être payés comptant. Cette échéance lointaine se complique, en outre, de factures à établir, avec droits de timbre, et de dérangements divers pour arriver à toucher le prix de denrées vendues.

f) Enfin, pénalités diverses des cahiers des charges, absolument contraires aux pratiques commerciales, et difficultés du règlement des litiges que l'administration ne peut pas arranger à l'amiable, comme le vendeur agricole y est accoutumé.

§ 4. — Vœux exprimés par les correspondants de l'enquête.

Les vœux formulés pour faciliter l'accès des cultivateurs aux achats de la guerre ont naturellement pour objet de remédier à l'une ou plusieurs des causes d'éloignement qui viennent d'être signalées.

a) Au point de vue du moment des achats, on propose de concentrer ceux-ci à des époques plus rapprochées des battages. Si le défaut de contenance de cer-

tains magasins militaires oblige à fractionner les acquisitions et à en échelonner les dates toute l'année, on demande que ces dates soient fixées d'avance, avec retour périodique placé, de préférence, un jour de marché. On signale, d'autre part, qu'il serait désirable de donner plus de publicité aux projets d'achats.

b) En ce qui concerne les conditions de qualité, on réclame qu'elles soient simplifiées et adaptées à la culture de chaque région. Faire des achats sur échantillons et n'exiger, pour cet échantillonnage, que ce qui représente la qualité courante de l'année, au lieu de production. Supprimer tout ce qui a trait au taux de déchet, aux proportions maxima de graines étrangères et au poids spécifique minimum.

c) L'adjudication est condamnée comme moyen d'acquisition normal et on indique, comme règle, l'achat direct de gré à gré. Après avoir marqué cette préférence, on propose d'apporter à l'adjudication divers tempéraments considérés comme susceptibles d'accroître la participation des producteurs, savoir :

1. Augmenter le nombre de places où les adjudications doivent avoir lieu ;

2. Fractionner en petits lots les quantités à adjudger ;

3. Exiger des soumissionnaires un certificat constatant leur qualité de récoltant ou la patente pour les commerçants ;

4. Admettre les syndicats agricoles à soumissionner ;

5. Supprimer les frais de timbre et d'enregistrement du marché, à la charge du vendeur ;

6. Simplifier l'acte lui-même, que l'on tient pour surchargé de clauses inutiles au milieu desquelles il serait difficile de reconnaître la portée de ses engagements ;

7. Pour les achats directs qui seraient normalement substitués à l'adjudication, de centraliser les lieux d'achats, pour multiplier les points de contact avec l'agriculture. Dans ce but, les uns recommandent d'envoyer sur les lieux de foires ou de marchés, des agents de l'administration, ou des commissions militaires, qui achèteraient directement.

8. D'autres préconisent la création et l'organisation, dans un assez grand nombre de places, de magasins ou bureaux destinés à recevoir et à examiner, tout le cours de l'année, les offres de l'agriculture.

9. Enfin l'attention a été appelée sur l'utilité de favoriser la création de greniers coopératifs, ainsi que les organisations ayant pour but la vente en commun. Sous ce rapport, les syndicats, sans être des organismes de vente, ce que la législation actuelle leur refuse, ont, dans leurs attributions, d'aider leurs membres dans leurs soumissions individuelles, de présenter leurs échantillons, d'agir pour eux aux séances d'adjudication, de discuter leurs intérêts lors des livraisons, et, on demande de les encourager à aller le plus loin possible dans cette voie.

d) On réclame la livraison en des points très rapprochés du vendeur et le prêt de sacs, par l'administration militaire, aux cultivateurs.

La vérification de la marchandise serait faite par simple comparaison avec l'échantillon.

Des réductions pour infériorité de qualité seraient admises.

e) Les paiements doivent suivre la livraison ou être faits à court terme, sans dérangement de la part des vendeurs, et sans autre formalité qu'un reçu de celui-ci. Généralement, on signale comme désirable qu'ils soient effectués de la main à la main, par le réceptionnaire lui-même. Quelquefois, cependant, on admet qu'ils pourraient donner lieu à l'émission de mandats payables, à bref délai, chez le receveur des finances ou le percepteur.

f) La suppression de toute pénalité pour retard est un desideratum à peu près unanime ; on réclame aussi que la différence entre la marchandise et son échantillon ne donne pas lieu, nécessairement, à un refus, mais puisse au besoin, faire l'objet d'une transaction, moyennant réduction du prix.

La formule générale est : opérer comme le commerce en ne perdant pas de vue que si le commerçant donne ce qu'on lui demande, l'agriculteur donne ce qu'il a.

« En supposant ces vœux réalisés, il ne faudrait pas en conclure que l'Etat obtiendra, exactement, les prix que paie le commerce. L'Etat, disent certains correspondants de l'agriculture, doit payer plus cher, parce que, possédant des ressources intarissables il doit être la providence de chacun (1) ».

1. Rapport précité.

Cette idée est développée par un syndicat agricole qui s'exprime ainsi : « Il ne serait pas bien extraordinaire que tous les paysans n'aient pas une conception très juste des devoirs de l'Etat. Sous tous les régimes on les a vus, comme bien d'autres du reste, avides de protection, et, peut-être aujourd'hui, n'a-t-on pas fait des efforts assez sérieux pour leur démontrer que dans une démocratie, l'Etat ne doit pas être considéré comme une source inépuisable de faveurs. Au surplus, les producteurs pourraient espérer, sans être blâmables, qu'avec un acheteur désintéressé, loyal et renseigné comme le serait l'Etat, les transactions fussent plus profitables qu'avec le commerce, toujours, naturellement, dominé par l'esprit de lucre (1) ».

L'Etat acheteur est consommateur et doit donc, comme tous les consommateurs qui achètent directement au producteur, payer les marchandises plus cher que le commerçant patenté, parce que ce dernier, tout en vendant sa marchandise au cours, doit prélever ses frais et un léger bénéfice.

Il semble juste, d'ailleurs, que l'avantage de la suppression de l'intermédiaire soit partagé entre l'Etat et le producteur.

§ 5. — Objections faites aux innovations.

Nous reconnaissons, disent les personnes opposées aux relations directes avec les vendeurs, qu'il faut

1. Rapport précité.

simplifier les formalités administratives ; mais quand on aura fait tout le possible dans ce sens, quand on aura donné aux cultivateurs toutes les facilités compatibles avec la bonne exécution du service, ils ne viendront pas plus aux achats de la guerre qu'ils n'y viennent aujourd'hui, et cela tient à ce que tout est à faire, au point de vue de l'éducation commerciale du cultivateur français.

C'est donc dans ce sens que devraient travailler, d'abord les amis du cultivateur, et, tout ce qu'on pourra lui apprendre à ce sujet lui sera extrêmement profitable, non seulement pour ses futures relations avec l'Etat, mais encore pour la vente de tous ses produits.

En présence de la hausse, le cultivateur est insatiable ; il ne vend pas, espérant toujours des prix plus élevés ; l'année 1898 a été, à ce sujet, un exemple frappant : en fin de campagne, les cours du blé ont atteint 30 à 35 francs suivant les régions ; beaucoup de cultivateurs ont refusé de vendre, déclarant qu'il ne céderaient pas au-dessous du prix de 35 fr., et certains même, parlaient de 40 francs ; on ne voyait d'offre de blé nulle part, c'était la famine. Après la suppression du droit de douane et l'effondrement des cours qui a suivi, les offres de blé ont surgi de tous côtés, et certains, parmi les plus endurcis, ont été bien heureux de trouver 22 ou 23 francs du quintal dont ils avaient refusé 10 francs de plus.

A la baisse, au contraire, les cultivateurs s'affolent ; tous veulent vendre à la fois, comme s'ils craignaient

de ne plus trouver, plus tard, d'acheteurs pour leurs produits, et on peut bien dire qu'ils ont été les propres artisans de leur misère pendant les trop nombreuses années où les prix des grains ne les rémunéraient pas suffisamment de leurs peines.

Il ne suffira pas de faire l'éducation du cultivateur, au point de vue commercial proprement dit, il faudrait la faire également au point de vue de la connaissance des grains et des denrées, de leur qualité, des soins à leur donner pour en augmenter la valeur, et aussi du scrupule que l'on doit apporter dans les livraisons pour que les transactions que l'on fait puissent être qualifiées de commerciales. Le cultivateur ignore complètement la qualité des grains et des denrées ; pour lui, les meilleurs sont toujours ceux qu'il a produits ; aussi, ne procédant que trop rarement par comparaison, il ne cherche pas assez à en augmenter la qualité par le choix des semences et les soins de l'exploitation.

« La tâche qui vient d'être indiquée est assez belle pour tenter les défenseurs de l'agriculture et assez vaste pour employer, pendant de longues années, toute leur activité. Quand ils l'auront accomplie, le cultivateur n'aura plus besoin de protection spéciale pour devenir le fournisseur habituel et direct, non seulement de l'Etat, mais de tous ceux qui emploient les produits de la terre.

« Jusque-là, et dans l'état actuel des choses, vouloir donner au cultivateur, comme certains le désirent, le monopole exclusif des fournitures à faire à l'Etat,

ce serait vouloir obtenir sûrement trois résultats : prix exagérés, qualités douteuses, quantités souvent insuffisantes (1) ».

Au sujet des prix payés par l'Etat les opposants ajoutent :

a) L'Etat est un consommateur et doit payer comme tel, car ses besoins, bien que très grands, sont limités, non seulement comme quantités, mais encore comme nature de denrées. Quand l'Etat achète les quantités qui lui sont nécessaires, à aucun prix il n'en prendra davantage, et le cultivateur, à qui il reste des denrées à vendre, doit alors, bon gré mal gré, s'adresser au commerçant qui, à un prix plus ou moins élevé, est toujours acheteur aussi bien de blé que d'avoine et de tout autre produit de la culture.

b) L'Etat exige, surtout pour les grains, non seulement des denrées de première qualité, mais encore susceptibles d'une longue conservation, sans risques d'avaries et avec les déchets aussi réduits que possible. Or, dans chaque exploitation, on ne récolte pas que des denrées de choix ; on peut être très favorisé, sous ce rapport, pendant une ou plusieurs années, pour l'être ensuite très mal pendant les années suivantes. Le cultivateur sait bien comment il serait accueilli par les commerçants de la région à qui il irait proposer ses qualités secondaires, après avoir vendu le choix à la Guerre. Pour acheter au cultivateur, il faut lui prendre toute sa récolte, telle qu'il l'a obtenue du sol, et c'est

1. Rapport précité.

Bonnet

le rôle du commerçant de classer les qualités pour les revendre à celui qui est en mesure de les utiliser suivant leur mérite et leur valeur.

c) Quoiqu'il fasse, l'Etat, par ses agents, sera toujours un nouveau venu dans une région et le cultivateur ne traite volontiers qu'avec celui qu'il connaît bien et en qui il a mis sa confiance. D'ailleurs, ses agents ne seront jamais, vis-à-vis de la culture, dans d'aussi bonnes conditions que le commerçant ou le minotier établi dans la région. En effet, si le cultivateur vend, après sa moisson, le produit de sa récolte, il achète toute l'année une foule de choses dont il a besoin : blé ou avoine de semence, graines de trèfles, de sainfoin ou de luzerne, son, remoulages ou farines d'orge ; il est bien obligé de s'adresser, pour cela, au commerçant ou au minotier qui, le plus souvent, lui fait crédit et n'est payé que par la première, ou même par la seconde vente faite après les battages.

Si l'Etat, en ce qui le concerne, veut supprimer les intermédiaires avec la culture pour profiter des bénéfices tirés des affaires faites avec lui, il lui faudra aussi se substituer à eux pour l'approvisionner.

d) Enfin, l'Etat acheteur, doit payer plus cher que le commerce, parce qu'il ne pourra jamais acheter, recevoir et payer d'une façon aussi simple, aussi facile, aussi peu compliquée d'écritures que le commerce.

Avec l'Etat, il y aura toujours des règles, avec le commerce, il n'y a que des accommodements.

§ 6. — **Avis personnel des directeurs de l'Intendance.**

Quelques directeurs estiment que l'adjudication doit être le seul procédé d'achat, tant que nos règlements et nos lois seront dominés par la préoccupation d'écarter toute suspicion dans les marchés de l'Etat ; sauf à en simplifier et à en diminuer les formalités, pour la rendre plus accessible aux cultivateurs.

La majorité pense, au contraire, que ceux-ci seront toujours rebelles à l'adjudication et qu'on ne saurait les attirer qu'en traitant de gré à gré, sans marché écrit, en se rapprochant, le plus possible, des formes du commerce. L'adjudication ne doit être maintenue que partiellement, parce qu'on aura, vraisemblablement, toujours besoin du commerce, et que les offres des producteurs ne sauraient assurer, d'une façon certaine, tous les besoins. Dans cette hypothèse, les uns réservent aux cultivateurs seuls les achats de gré à gré ; d'autres attribuent aux deux systèmes d'achats une part, dans les fournitures, variable suivant les places ; d'autres, enfin, proposent de s'adresser d'abord à la culture pour le tout, et de ne recourir à l'adjudication que pour les quantités non assurées.

Les modes proposés pour les achats directs à la culture, se groupent en deux catégories : la première, comprenant tous les systèmes qui prévoient une sorte de décentralisation, par l'envoi, sur les marchés, à proximité des producteurs, d'agents ou de commis-

sions spéciales d'achats ; la seconde, qui a réuni le plus de suffrages, comprenant les procédés qui excluent tout déplacement des représentants de l'administration militaire, et maintenant les achats sur place, à la gestion destinataire seulement.

A un autre point de vue, plusieurs intendants ont émis l'opinion que l'organisation de la vente en commun par les cultivateurs, faciliterait l'accès des producteurs aux fournitures militaires.

En ce qui concerne les conditions de qualité, la majorité est acquise à l'abandon de toute condition de poids minimum à l'hectolitre et de déchet minimum de criblage. On signale, d'autre part, comme très désirable, le prêt de sacs par l'administration militaire. On constate, enfin, que l'unanimité des directeurs de l'intendance réclame le paiement immédiat aux vendeurs, au moins pour les fournitures d'importance moyenne.

« De ce faisceau de déclarations, d'opinions et de vœux, la commission n'avait plus qu'à dégager la doctrine dont la définition se résume à cette question : comment, et dans quelle mesure, l'administration de la guerre peut-elle s'approprier les procédés de l'agriculture et du commerce ?

« Reprenant vis-à-vis d'elle-même la méthode qu'elle avait adoptée à l'extérieur, pour que le doute ne subsistât nulle part, la commission se fit à elle-même un programme de questions, très détaillé, dérivant des mêmes phases du contrat et sur chacune desquelles elle fut conviée à se prononcer.

« C'est après avoir délibéré, en séance, sur tous les points de ce programme, qu'elle a arrêté les propositions qui font l'objet de cette dernière partie du rapport (1) ».

SECTION III

Propositions de la Commission

§ 1. — Généralités

1. Le mode normal d'achat des denrées agricoles est l'achat direct sans marché.

2. L'adjudication publique doit être conservée comme mode supplémentaire d'achat, pour parfaire les quantités qui ne seraient pas fournies par les achats directs.

3. L'administration de la guerre doit s'efforcer de mettre le plus de places possible à la gestion directe qui, plus que l'entreprise, favorise les cultivateurs.

4. Le programme des achats (dates et quantités), pour chaque place, doit être arrêté immédiatement avant la récolte, quelque soit le système employé.

5. Admettre la délimitation approximative du territoire en deux zones pour le battage des céréales et les

1. Rapport précité.

indications intéressantes qui en découlent pour les dates des achats.

6. Laisser les directeurs de l'intendance libres de faire fléchir ces indications, suivant les circonstances locales et les ressources d'emmagasinement.

7. Il ne doit pas être fait d'achats pendant les mois de mai, juin, juillet, ni dans les périodes des grands travaux agricoles.

Ces desiderata concernent tous les achats quels que soient leurs modes de réalisation. Nous allons examiner successivement chacun d'eux au point de vue des dispositions particulières préconisées par la commission.

§ 2. — Achats directs

1. Aux organes habituels de publicité, il faudrait ajouter les groupements agricoles qui en feraient la demande, les chambres de commerce, le crieur public, l'affichage dans les halles.

2. En ce qui concerne la vente des céréales en commun, l'administration de la guerre n'a pas d'intérêt à voir donner une situation prépondérante à une corporation (1). Ce qu'il faut souhaiter, c'est que la concurrence s'établisse par les individualités. Les corporations ou associations peuvent, néanmoins, rendre de

» 1. Nous parlerons plus loin du danger que pourrait présenter la prépondérance de ces groupements.

grands services aux producteurs, par les renseignements qu'elles leur donneront comme intermédiaires officieux.

3. Les achats se font sur échantillons dans la limite d'un prix maximum fixé.

4. L'unique formule à adopter, pour la qualité des échantillons, est : grains coulant à la main, de belle couleur, bien secs, sains, exempts d'avarie ou d'altérations. Ils ne doivent pas être chargés de grains nuisibles tels que mélampyre, ivraie, ail.

5. Les renseignements dits « mercuriales » ne représentent pas les cours réels ; tout au plus peuvent-ils servir d'indication douteuse. Tout autres sont les cours des bourses des grandes villes, reproduits dans les journaux spéciaux.

6. Le prix limite est déterminé au moyen de renseignements, aussi récents que possible, pris auprès de l'agriculture, du commerce, des correspondants de l'office des renseignements agricoles, des présidents de Commission de réception du service du ravitaillement, des organes spéciaux de la presse.

Analysons maintenant les diverses opérations qui constituent ce moyen d'acquisition.

A. — *Modes d'achats*

a) *Centralisation des achats*

1. L'achat a pour base l'envoi ou la remise d'échantillons au magasin.

2. Procéder un jour de marché, après avis au public.

3. Examen, acceptation ou refus des échantillons, fixation des prix par le gestionnaire seul.

4. En cas de contestation mêmes opérations par une commission ainsi composée : deux membres représentant l'administration de la guerre, dont le président ; un expert choisi sur une liste dressée par la Chambre de commerce ; un autre expert choisi sur une liste dressée par la Chambre d'agriculture quand elle existera. En attendant, cette liste sera dressée par les syndicats et les autres groupes agricoles.

b) *Décentralisation des lieux d'achats.*

1. Un officier d'administration devra se rendre, en tenue militaire, sur les marchés ; les fréquenter d'une manière habituelle ; opérer comme le commerçant, et au mieux des intérêts de l'Etat.

2. Un officier de la garnison et un officier d'administration, agissant comme ci-dessus, ce dernier restant seul responsable de l'opération.

3. Un officier d'administration se rend chez les cultivateurs pour traiter avec eux ; mais seulement dans les régions où cette coutume est pratiquée couramment par le commerce.

4. Dans les places de garnison voisines d'un établissement manutentionnaire, commission permanente qui se réunirait le jour des marchés : un officier

de la place, un expert commerçant, un expert agriculteur. Présentation d'échantillons pour l'admission desquels l'acceptation simultanée des deux experts est de rigueur. Le prix résulte de la moyenne des deux prix exprimés par les experts, dans la limite fixée par le directeur de l'intendance, et dont l'officier de la garnison aura seul connaissance.

5. L'acceptation seule de l'échantillon suffira pour que le marché soit conclu. L'officier acheteur inscrivra le fait sur un carnet en présence du vendeur. Là où ce sera pratiqué couramment il remettra une fiche, rappelant l'achat, si le vendeur le demande.

B. — *Livraison et réception.*

1. L'examen de la denrée se fera par comparaison avec l'échantillon.

2. L'officier acheteur, ou la commission, pourra arrêter, et proposer au vendeur, une réduction de prix, en cas d'infériorité de la livraison, par rapport à l'échantillon, la denrée étant d'ailleurs acceptable.

3. Il ne sera demandé au vendeur aucune signature pour la réception.

4. Des sacs seront prêtés au vendeur, conformément aux usages du commerce, sans échange d'écritures.

5. Dans le cas de décentralisation des achats, l'examen et l'acceptation définitive de la denrée se font dans des lieux voisins du domicile du vendeur.

Dans le second cas, le transport du lieu de livrai-

son au magasin destinataire est à la charge de l'Etat.

6. Suivant les combinaisons 1, 2, 3, 4 de *Ab*, ce sera l'officier d'administration seul, ou l'officier de la garnison et l'officier d'administration, ou la commission de garnison, qui procédera à la réception en gare.

C. — *Payement.*

1. Le payement suivra, séance tenante, la livraison.

2. Les agents de l'Etat seront munis de fonds et retireront un reçu du vendeur.

3. Le paiement des livraisons admises par la commission de garnison se fera dans la huitaine, ou séance tenante, par bons sur le Trésor, à l'aide d'un procédé analogue à celui des achats à caisse ouverte usité pour les exercices de ravitaillement.

4. Ce procédé sera mis aussi en pratique pour les livraisons admises par le gestionnaire.

D. — *Pénalités et litiges.*

1. L'appréciation des agents de l'Etat, ou des commissions de garnison, sera définitive.

2. Rien ne sera prévu ni édicté en matière de litige. Le droit commun seul sera appliqué.

E. — *Particularités relatives aux fourrages.*

Il y aura deux procédés d'achats :

1^o Envoyer, sur les marchés, un officier d'administration acheteur ; pas d'échantillon ; achat séance tenante ; avis préalable au public quelques jours à l'avance.

La denrée devra répondre aux conditions moyennes de la zone d'approvisionnement ; elle sera saine, sans mauvaise odeur, de siccité convenable.

Pas de livraison en gare. Le cultivateur conduira lui-même son fourrage au magasin de l'administration militaire.

En cas de parties avariées ou défectueuses, le gestionnaire arrêtera et proposera au vendeur une réduction de prix.

Mêmes modes de paiement que pour les céréales.

2^o Présentation directe de fourrages sur voitures au magasin destinataire.

Payement comptant.

§ 3. — **Adjudication publique.**

1. Même publicité que pour les achats directs.

2. Adopter le minimum de 10 quintaux à soumissionner ; au-dessus, laisser chacun libre de fixer la quantité qu'il voudra vendre.

3. L'accession des associations agricoles aux adjudications est souhaitable. La concurrence pourra se trouver ainsi augmentée.

4. Il y a lieu de prendre des mesures pour empêcher les prête-nom et réglementer la faculté de donner procuration. Cet acte, considéré comme pouvant éviter des dérangements aux cultivateurs, permet à certaines personnes, qui en abusent, d'absorber et de fausser l'adjudication.

• 5. L'adjudication doit avoir pour base le dépôt d'échantillons qui seront examinés par une Commission analogue à celle fonctionnant pour les achats directs.

6. La définition de qualité de la denrée sera envoyée par l'administration centrale. Il ne sera pas exigé de conditions arithmétiques de poids à l'hectolitre, ni de puretés des grains.

On ne se servira pas de l'expression de « qualité loyale et marchande » employée par les commerçants entre eux, et qui se rapporte à une denrée que l'on n'a pas vue avant de l'acheter.

7. Un seul échantillon de 500 grammes (pour les céréales) sera demandé.

8. Le prix demandé par le vendeur sera joint à chaque échantillon. La Commission examine les échantillons et rejette ceux inacceptables, les noms des déposants restant inconnus d'elle. Elle donne à chacun des échantillons acceptés un coefficient qui, combiné, par une formule simple, avec le prix demandé, détermine le classement.

9. Il est très utile de fixer un prix-limite pour la séance d'adjudication publique.

10. Suppression des frais de timbre des soumissions et d'enregistrement du procès-verbal d'adjudication.

11. Les livraisons doivent se faire à l'établissement destinataire. Le gestionnaire y recevra les denrées sauf réclamations.

Dans ce cas, la commission d'examen des échantillons est appelée, dans le plus court délai possible, à se prononcer.

Sa décision peut être soumise à la Commission d'appel. Les recours au ministre, tout en étant permis, seront ainsi en nombre plus restreint.

12. En cas d'infériorité de la denrée, par rapport à l'échantillon, la qualité restant acceptable, la commission des échantillons fixera une réduction de prix qui sera notifiée immédiatement au vendeur.

13. Le paiement doit être fait, immédiatement après la livraison, par le gestionnaire, sans formalité.

14. Les règlements financiers devront prévoir les oppositions entre les mains des gestionnaires. Ces oppositions paraissent devoir être extrêmement rares.

15. En ce qui concerne les fourrages il ne sera pas présenté d'échantillons préalablement à l'adjudication.

La commission de recherche des meilleurs procédés d'achat des denrées agricoles par l'administration de la guerre, terminait son travail par des conclusions qui

nous semblent devoir être reproduites, ici, *in extenso*.

« Ces propositions, Monsieur le Ministre, font clairement apparaître que la confiance doit être la base des relations entre l'administration de la guerre et les producteurs.

« La commission ne voit pas de motifs pour que ce lien moral qui s'établit entre individus ayant un intérêt commun à leurs bonnes relations, ne soit pas réalisable entre un ou plusieurs agents de l'Etat, à résidence variable, et les producteurs.

« La multiplicité des points de livraison en dehors des magasins destinataires, conduira l'administration de la guerre à remettre à des commissions, où elle ne sera pas représentée directement, le soin de débattre ses intérêts. Nous estimons qu'il y a lieu de se plier, sans appréhension, à cette situation toute nouvelle, où la confiance réciproque des deux parties intéressées sera la règle, comme avec le commerce.

« C'est à cette conception élevée des rapports de l'administration de la guerre et de l'agriculture que doivent tendre toutes les bonnes volontés.

« Au début, il serait excessif d'affirmer que tout va se passer sans le moindre mécompte, et il serait tout aussi injuste de juger le système sur des imperfections de fonctionnement inévitables.

« Du côté de l'administration, il y aura peut-être tendance, par habitude administrative, à exagérer les précautions, à prévoir tous les cas, à garantir toutes les responsabilités, en d'autres termes, tendance à la complication.

« Du côté de l'agriculture, on pourra s'exagérer les bénéfices, on aura présentes à la mémoire les exigences, hier encore, réglementaires.

« L'honorable M. Berteaux l'a prévu d'ailleurs : la mise en pratique loyale de ce régime nouveau, comme toutes les choses nouvelles, ne s'établira que lentement et au prix d'efforts répétés.

« L'administration de la guerre a déjà donné des preuves de cette persévérance, dans le ravitaillement, œuvre de patience de plusieurs années ; la réglementation délicate de ce grand service a pénétré, peu à peu, dans les esprits des nombreux auxiliaires du rang le plus modeste, auxquels elle assigne un rôle.

« La commission a le ferme espoir qu'il en sera de même, avec moins d'efforts, pour l'organisation qu'elle a l'honneur de vous proposer. Elle compte, aussi, que l'indispensable concours de M. le Ministre des finances ne fera pas défaut à votre administration. Et, qu'en définitive, les approvisionnements de nos magasins resteront ce qu'ils sont, tout en coûtant moins cher à l'Etat.

« Dans les essais que vous aurez jugé à propos de prescrire, Monsieur le Ministre, l'administration de la guerre s'efforcera d'entretenir l'esprit libéral des réformes proposées ; elle se gardera de se laisser aller à un retour sur le passé.

« L'agriculture ne manquera pas de conseils éclairés ; membres du Parlement, syndicats, groupements agricoles, personnalités des conseils généraux et d'arrondissement, professeurs d'agriculture, etc., lui don-

neront les renseignements que comportent ses intérêts et la création de ses relations avec l'administration de la guerre.

« Dans l'hypothèse la plus pessimiste, si, contre toute prévision, l'administration de la guerre échouait dans cet essai sincère, du moins le Parlement et l'opinion lui rendraient cette justice qu'elle aura oublié traditions, préjugés et coutumes, pour la recherche du progrès ».

Nous ne voulons pas discuter, à cette place, les conclusions auxquelles vient d'aboutir la commission extraparlamentaire à l'issue de ses longs et si consciencieux travaux.

Quelques-unes de ses propositions paraissent cependant, bien qu'elle s'en défende, d'un optimisme que la pratique tardera, sans doute, longtemps encore à sanctionner.

Mais nous remettons à plus tard cette analyse critique qui ferait, sur beaucoup de points, double emploi avec la discussion de la réglementation de 1904 qui s'inspira entièrement du rapport précité de la commission.

Pour continuer logiquement la synthèse des achats directs, dont nous avons entrepris le développement, nous préférons exposer maintenant la réglementation issue des décrets de 1904.

Cet exposé sera d'autant plus facile à saisir que l'historique des faits, ainsi que l'état d'esprit du public

et de l'administration, qui constituent le milieu dans lequel vont se développer les essais de 1904-1905, sont, en ce moment, bien connus du lecteur.

TITRE II

Les achats directs.

CHAPITRE PREMIER

LA RÉGLEMENTATION DE 1904-1905

A la date du 9 février 1904, le Ministre de la Guerre faisait promulguer un décret autorisant, jusqu'au 30 juin 1905, les achats de grains et de fourrages, sur simple facture, jusqu'à concurrence de 10.000 fr. (1).

1. Voici le texte de ce décret :

Le Président de la République française,

Sur le rapport des Ministres de la Guerre et des Finances,

Vu le décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'Etat ;

Le Conseil d'Etat entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — Pour les services en gestion directe du département de la Guerre désignés de concert entre les Ministres de la Guerre et des Finances, il pourra être fait, par dérogation aux dispositions de l'article 22 du décret du 18 novembre 1882 concernant les objets à livrer immédiatement, des achats de grains et de fourrages sur simple facture, jusqu'à concurrence de 10 000 francs. Cette disposition aura effet jusqu'au 30 juin 1905.

Art. 2. — Les Ministres de la Guerre et des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du pré

Dans son Rapport au Président de la République, le Ministre exposait que la réglementation mise en essai avait pour but de donner satisfaction aux vœux exprimés, tant au sein du Parlement que par l'organe des Conseils généraux et des Syndicats agricoles.

Il ajoutait qu'il y aurait avantage à mettre en application, à titre d'expérience, le plus tôt possible, au cours de la présente campagne agricole, sinon toutes les conclusions du Rapport de la Commission extra-parlementaire, instituée le 28 décembre 1901, tout au moins celles d'entre elles qui paraissent pouvoir être mises en pratique dès à présent. Certaines conclusions, au contraire, étaient écartées parce qu'elles nécessitaient des études complémentaires assez longues.

Le ministre terminait en faisant remarquer la nécessité de déroger aux dispositions de l'article 22 du décret du 18 novembre 1882 qui limitait cette sorte d'achats à la somme de 1.500 francs.

Pour compléter ces dispositions et en permettre une expérimentation complète, le Ministre faisait décider, par un Décret du 3 juin de la même année (1), que les

sent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des Lois*.

Fait à Paris, le 9 février 1904.

EMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le Ministre de la Guerre,
Général L. ANDRÉ.

Le Ministre des Finances,
ROUVIER.

1. Voici le texte de ce décret :

Le Président de la République française,

avances faites aux officiers gestionnaires pourraient, dorénavant, être portées de 20.000 à 50.000 francs et même 100.000 francs à Paris.

Le terrain réglementaire étant ainsi déblayé on

Sur le Rapport des Ministres de la Guerre et des Finances,

Vu le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique ;

Vu le règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du ministère de la guerre ;

Vu le décret du 9 février 1904, autorisant les achats de grains et de fourrages par l'administration de la guerre, sur simple facture, jusqu'à 10.000 francs ;

Décrète :

Art. 1^{er}. — Les gestionnaires des services désignés à l'art. 1^{er} du décret susvisé en date du 9 février 1904, ainsi que les officiers d'administration, autres que les gestionnaires, chargés des achats directs pour ces services, sont autorisés, par dérogation à l'art. 94 du décret du 31 mai 1862 et à l'article 169 du règlement du 3 avril 1869, à percevoir, pour le paiement des dites fournitures, des avances spéciales dont le montant peut s'élever, au maximum, à 50.000 francs.

Toutefois, en ce qui concerne les achats à effectuer pour la Place de Paris, les avances peuvent atteindre le chiffre de 100.000 francs.

Art. 2. — Les avances spéciales prévues par l'article précédent ne sont constituées en numéraire que jusqu'à concurrence de 20.000 francs, sauf pour les services de la place de Paris où l'avance en numéraire peut être portée à 30.000 francs.

Le surplus est appliqué, dans les écritures du trésorier-payeur général du département, au crédit d'un compte-courant ouvert à l'officier d'administration titulaire des mandats d'avance et constitue une provision sur laquelle cet officier dispose au moyen de mandats de trésorerie.

Art. 3. — Dans le but d'éviter tout retard dans le paiement des avances successives, les pièces justificatives d'emploi des fonds sont remises directement au payeur par le titulaire de

prépara, de suite, la mise en action des nouveaux procédés d'achat.

Une circulaire du 15 juin 1904 vint poser les bases de l'organisation des essais, en spécifiant qu'ils ne porteraient que sur la campagne agricole 1904-1905,

l'avance; elles sont ensuite communiquées, par le payeur, à l'ordonnateur pour être vérifiées et visées.

Dans les places autres que la résidence du trésorier-payeur général, les mandats d'avance peuvent, en cas d'urgence, être remis à l'officier d'administration par l'ordonnateur, sans avoir été revêtus préalablement du visa du Payeur. Dès qu'un mandat d'avance a été délivré dans ces conditions, l'ordonnateur doit en aviser par télégramme le trésorier-payeur général, en lui faisant connaître le numéro sous lequel le mandat a été émis, son montant, le chapitre du budget qui doit supporter la dépense, la désignation de la partie prenante, et le lieu où le paiement doit être effectué.

Dès la réception de cette communication, le trésorier-payeur général s'assure que le mandat est émis dans la limite des crédits ouverts et il autorise, également par télégramme, le comptable subordonné à effectuer la remise des fonds.

Le soir même, le bordereau d'émission est envoyé au trésorier-payeur général; le montant d'avance y est inscrit à son ordre; mais il est effectivement remplacé par une simple mention rappelant que, en raison de l'urgence, suivant avis télégraphique du.... il a été remis au titulaire.

Art. 4. — Les dispositions qui précèdent n'auront d'effet que jusqu'à la date du 30 juin 1905.

Art. 5. — Les ministres de la guerre et des finances sont chargés de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris le 3 juin 1904.

EMILE LOUBET.

Par le Président de la République

Le Ministre des Finances

ROUVIER.

Le Ministre de la Guerre

Général L. ANDRÉ.

ce qui était bien restreint pour fournir des résultats assez concluants et susceptibles d'asseoir une rénovation administrative.

Le ministre régla les conditions dans lesquelles seraient exécutées ces expériences en examinant successivement : l'organisation générale des essais, puis les achats sur les marchés et, enfin, les paiements et la comptabilité.

§ 1. — Organisation générale des essais.

Les essais porteront sur les achats de blé, d'avoine, de foin et de paille. Ils auront lieu dans une ou deux places, de chaque corps d'armée, désignées soit par le Ministre, soit par le Général commandant.

Les directeurs de l'intendance pourront même, en outre, faire choix d'autres places, qu'ils jugeraient favorables à l'expérience, à charge d'en informer le ministre.

En ce qui concerne les fourrages on devra appliquer, autant que possible, dans chaque place désignée ou choisie, le nouveau mode d'achat aux trois denrées : avoine, foin et paille ; mais les directeurs de l'intendance pourront encore exclure de l'expérimentation une ou deux de ces denrées, si les circonstances le nécessitent.

On voulut ainsi, par cette décentralisation, éviter que des particularités locales ne vinssent s'opposer à

la bonne marche du nouveau système. Mais par contre, il faut bien le reconnaître, la grande initiative laissée aux autorités secondaires, en ce qui concerne les restrictions apportées au champ de l'expérience, permettra, dans certains cas, de suspecter les résultats obtenus.

Le ministre prescrit de plus que les places, désignées par lui ou par les autorités locales, ne seront, en principe, alimentées que partiellement par les achats sur les marchés. On laissera subsister, à côté, l'adjudication, de manière à pouvoir comparer les résultats de l'un et l'autre système dans la même place.

A cet effet les directeurs de l'intendance adresseront, mensuellement au ministre, des rapports indiquant les quantités réalisées par chacun des systèmes. Il est prévu, du reste, qu'en cas d'insuffisance des achats directs, les déficits augmentent d'autant la part réservée à l'adjudication.

Dans les places où se pratiquaient alors des essais, soit d'adjudications échelonnées, soit d'achats directs régis par l'Instruction ministérielle du 9 mars 1898 (1), on les continuera jusqu'à la fin de 1904 pour prendre ensuite exclusivement les nouveaux modes d'achats.

Le ministre recommandait de tenir le plus grand compte des conclusions formulées par la commission

1. Ces essais avaient été organisés par le Général Billot et il en a été parlé plus haut.

Les adjudications échelonnées se faisaient d'après le tableau, publié au commencement de l'année, des quantités à acheter et de la date de leur réalisation.

extraparlémentaire en ce qui concerne la fixation des époques d'achats, époques qui seraient déterminées d'après les régions et les ressources d'emmagasinement.

Pour guider les officiers d'administration chargés des achats sur les marchés, les directeurs de l'intendance établiront des notices réglant les conditions à remplir par les denrées suivant les centres de production et la récolte. Ces notices n'exigeront que la bonne qualité moyenne de l'année, compte tenu des nécessités imposées par la durée de conservation en magasin ; elles ne comporteront ni minimum de poids à l'hectolitre, ni maximum de déchets.

§ 2. — Achats sur les marchés.

Le ministre ne fait que poser les principes généraux de l'exécution d'achats sur le marché. C'est aux Intendants directeurs qu'incombera le soin de les développer, suivant les cas d'espèce résultant des conditions du programme à appliquer, dans des instructions de détail précises dont le texte sera communiqué à l'administration centrale.

Ces principes généraux seront les suivants :

a) *Personnel chargé des achats.*

Les achats sur les marchés sont effectués par les officiers d'administration du service des subsistan-

ces militaires, en se conformant aux usages locaux.

Dans chaque corps d'armée le directeur de l'intendance désigne un ou plusieurs officiers d'administration pour ces achats; ces désignations sont portées à la connaissance du trésorier-payeur général du département dans lequel résident ces officiers. Ceux-ci devront être choisis, avec soin, parmi ceux qui présentent le plus d'aptitudes et quel que soit leur grade, même en dehors, au besoin des gestionnaires des magasins destinataires (1). Il y a, d'autre part, intérêt au point de vue de l'économie, à n'en pas multiplier le nombre ; à cet effet, un même officier d'administration pourra être chargé d'acheter plusieurs espèces de denrées pour plusieurs places du corps d'armée, ou même pour des places de corps d'armée différents, après entente des directeurs intéressés.

La réussite du système dépendra en effet, dans une large mesure, du plus ou moins d'aptitude des officiers acheteurs. L'attention des directeurs de l'intendance était spécialement appelée sur l'importance des désignations à faire et sur les qualités diverses de compétence, d'ordre, d'activité, de moralité qui sont indispensables pour remplir convenablement les fonctions dont il s'agit.

Au cours de la durée des expériences, les directeurs

1. Cette faculté, accordée en cas de besoin, aurait dû être, à notre avis, érigée en disposition générale et absolue : c'était le moyen de combiner les deux éléments prix et qualité. Nous discuterons cette question plus loin.

de l'intendance auront la faculté de faire de nouvelles désignations, si les circonstances l'exigent.

Les officiers désignés seront constitués comptables envers l'Etat, et soumis, à ce titre, aux dispositions du règlement du 3 avril 1869 ; s'ils n'étaient pas déjà gestionnaires la réalisation d'un cautionnement ne sera pas imposée.

b) *Marchés sur lesquels auront lieu les achats.*

A chaque officier acheteur seront attribués, par le directeur de l'intendance, un ou plusieurs marchés qui peuvent être, au besoin, situés en dehors du corps d'armée ; il faut, dans ce cas, entente préalable des directeurs intéressés. Mais il conviendra de prendre toutes mesures utiles pour éviter que les représentants de l'administration militaire aillent se faire concurrence sur les mêmes marchés.

La liste des marchés affectés à un même officier d'administration peut être modifiée, au cours de la durée des expériences, chaque fois que cela sera utile pour multiplier et varier les points de contact de l'administration militaire avec les vendeurs (1).

Les officiers acheteurs devront, aussi souvent que

1. Toute cette réglementation ne vise que les achats sur les marchés sans tenir compte que dans beaucoup de régions les transactions ont déserté les places publiques pour se faire, soit dans les bourses de commerce, soit, surtout, chez le producteur lui-même.

possible, se transporter sur les marchés qui leur auront été attribués, qu'ils aient ou non à acheter.

c) *Importance des achats ; prix-limites.*

Le directeur de l'intendance fait connaître aux officiers acheteurs la nature et les quantités de denrées à acheter, par magasin destinataire, ainsi que les délais dans lesquels ces achats devront être effectués. Ces délais devront être assez étendus, compte tenu des nécessités du service, de manière à éviter toute précipitation dans les achats et à permettre d'attendre les occasions favorables.

Le directeur indique aussi les prix-limites à ne pas dépasser et qui doivent rester secrets.

d) *Mode de procéder.*

Les officiers acheteurs fréquentent d'une façon régulière, revêtus de leur uniforme, les marchés qui leur sont affectés. Il leur est laissé, à ce sujet, une entière indépendance, sous la seule réserve qu'ils rendront compte de leurs déplacements à leurs supérieurs hiérarchiques ; il leur appartient de régler leurs tournées suivant les circonstances et l'importance des besoins à satisfaire, compte tenu de la nécessité de ne pas augmenter les prix de revient qui serviront de base à l'appréciation de leurs opérations.

Ils ont droit, pour ces déplacements, aux frais de

route, tels que les prévoient le règlement spécial (1).

Ils traitent, quand les occasions leur paraissent favorables, sans formalité et sans être astreints à d'autres obligations que celles de ne pas dépasser le prix maximum fixé par le directeur de l'intendance et de se conformer aux conditions générales arrêtées par ce fonctionnaire.

Le Ministre leur recommande, de plus, de s'efforcer d'obtenir des prix de revient inférieurs au prix moyen de la dernière adjudication dans la place destinataire, qui devra leur être communiqué (2).

Ils examinent les échantillons ou la marchandise, discutent et conviennent verbalement du prix et des conditions de livraison, comme des négociants ordinaires.

Ils peuvent traiter avec un même fournisseur, à un même marché, jusqu'à concurrence de 10.000 francs. Ils ne perdent pas de vue, néanmoins, qu'il y a intérêt, lorsqu'il n'en doit pas résulter d'excédent de

1. Les frais de route ne constituent, par définition réglementaire, qu'un appoint à la solde destiné à permettre de faire face au surcroît de dépenses qu'occasionne le déplacement. La tarification ne fait que confirmer cette conception. Il s'en suit que chaque déplacement imposant à l'officier un prélèvement sur sa solde pour parfaire l'indemnité allouée, celui-ci est indirectement, mais incontestablement, incité à limiter son champ d'action au marché de sa garnison. C'est une disposition fâcheuse d'opposer, à l'initiative des agents, leur intérêt pécuniaire personnel.

2. Comme les conditions de temps et de lieu sont différentes ce rapprochement des prix semble peu logique. Il est, de plus, de tendance regrettable dans un essai.

dépenses, à fractionner les achats, pour développer le contact de l'administration avec les producteurs.

Ils informent le sous-intendant militaire duquel ils relèvent et le service destinataire des quantités achetées, à chaque marché, pour les diverses gestions.

Pour chacune des affaires conclues, ils tiennent un carnet des échantillons acceptés comportant trois parties semblables et portant le même numéro d'ordre, une souche, un talon, une étiquette.

Chacune de ces parties reçoit les inscriptions suivantes :

- 1° Nom et adresse du vendeur ;
- 2° Quantités acceptées ;
- 3° Prix ;
- 4° Lieu de livraison ;
- 5° Délai de livraison.

Chacune de ces parties du registre est signée par l'officier acheteur et le vendeur. Le talon est remis au vendeur. L'échantillon, muni de son étiquette, est conservé par l'officier acheteur, si ce dernier est également chargé de la réception ; dans le cas contraire, il est envoyé, avec toutes les explications complémentaires nécessaires, à l'officier d'administration qui devra assurer la réception.

e) *Prêts de sacs.*

Des sacs peuvent être prêtés, contre reçu, par l'administration militaire aux vendeurs qui en font la

demande, sous la condition que tout sac non rendu ou détérioré donnera lieu à une imputation fixée d'avance, d'après les usages locaux, par les directeurs de l'intendance.

Lorsque le domicile du vendeur est éloigné du magasin destinataire, ces sacs peuvent être envoyés de ce magasin aux frais de l'Etat, par le gestionnaire qui reçoit, à cet effet, les indications nécessaires de l'officier acheteur. Ils peuvent être encore loués par l'officier acheteur qui les remet ou les envoie directement au vendeur.

Dans l'un et l'autre cas, l'officier acheteur tient compte, dans la discussion du prix d'achat, des frais de location ou d'expédition des sacs ainsi prêtés.

f) *Lieux et délais de livraison.*

Cette question ne pouvait faire l'objet d'une réglementation uniforme et il convenait de ne pas enfermer, à cet égard, les officiers acheteurs dans le cadre invariable d'un procédé unique. Les systèmes à appliquer doivent varier suivant les circonstances et les coutumes locales.

Le Ministre laisse donc, aux personnels chargés des achats, le soin de régler ce point, dans chaque cas d'espèce, et de combiner les opérations, au mieux des intérêts de l'Etat, en s'inspirant au besoin de certaines dispositions qu'il donne à titre de simple indication.

La solution la mieux appropriée aux besoins du service militaire serait, en général, d'obtenir que le lieu de livraison soit le magasin destinataire, ou, du moins, la gare de la localité où est situé ce magasin, le transport ayant lieu aux frais du vendeur. Suivant les conclusions de la Commission d'études, cette solution était la seule applicable en ce qui concerne le foin et la paille.

Mais les cultivateurs éloignés du lieu de destination pourront ne pas se prêter toujours facilement à une combinaison qui les expose à des risques de refus loin de leur domicile. On pourra alors convenir, comme lieu de livraison, d'une gare voisine du domicile des vendeurs, celle du lieu du marché par exemple, ou toute autre, l'officier acheteur s'efforçant de grouper, autant que possible, à un même jour, dans cette gare, les livraisons de divers vendeurs. Les démarches nécessaires seraient faites, au besoin, auprès des compagnies de chemin de fer intéressées.

La livraison pourrait encore être effectuée, en dehors des gares, à un endroit convenu, et même aux greniers ou magasins du vendeur (1).

1. Il conviendrait, semble-t-il, de faire intervenir, dans le choix des lieux de livraison, l'obligation, pour l'administration de la guerre, de l'usage exclusif du rail qui provient du Cahier des charges des transports. Il peut être quelquefois avantageux d'offrir au vendeur un prix légèrement supérieur, à condition qu'il se charge du transport, s'il existe un mode de locomotion moins onéreux que la voie ferrée. Ce sera d'ailleurs assez rare.

Quel que soit le lieu choisi, la livraison y sera en général définitive au double point de vue de la qualité et des quantités ; néanmoins, si le vendeur le préfère ou l'accepte, elle pourra n'avoir lieu que sous le rapport de la qualité, la détermination exacte des quantités livrées et reçues n'étant faite qu'à l'arrivée au magasin destinataire.

Si les opérations de livraison, en dehors de ce magasin, nécessitent un personnel de manutention, ce personnel pourra être, au besoin, fourni par la gestion destinataire, ou embauché sur place par l'officier acheteur ; il sera cependant préférable d'en laisser la charge, autant que possible, au vendeur.

Les frais de transport du lieu de livraison au magasin destinataire incombent à l'Etat. L'officier acheteur les évalue et en tient compte dans la fixation du prix d'achat, ainsi, d'ailleurs, que des frais accessoires de toute nature résultant des conventions arrêtées au sujet des lieux et des conditions de livraison.

Les délais de livraison sont réglés suivant les coutumes locales.

Afin d'empêcher, dans la mesure du possible, que, en cas de hausse subite des cours, les personnes avec lesquelles il aura été traité ne soient tentées de se soustraire à leurs engagements pour tirer meilleur profit de leurs produits en les vendant, dans le commerce, à un prix plus élevé, il sera spécifié que les livraisons devront être faites dans un délai, ne dépassant pas quinze jours, à compter du lendemain du jour où les conventions seront intervenues. Ce délai

pourra être porté à trente jours pour les livraisons importantes.

Le Ministre prescrit d'ailleurs de fixer, spécialement pour chaque vendeur, le délai de livraison, de manière à faciliter les opérations de la livraison et à éviter l'encombrement. Passé ce délai, aucune livraison ne sera admise.

g) *Réception des denrées.*

Lorsque la livraison doit avoir lieu au magasin destinataire, la réception incombe au gestionnaire du magasin. En dehors, elle incombe à l'officier qui a effectué l'achat ; ce dernier peut toutefois se borner alors à recevoir sous le rapport de la qualité, la détermination des quantités ne se faisant qu'aux magasins de destination.

Les denrées sont examinées au seul point de vue de leur conformité avec les échantillons.

Si l'officier d'administration juge que la denrée présentée, tout en étant acceptable, est de qualité inférieure à celle des échantillons, il peut la recevoir moyennant une réduction de prix dont il indique l'importance.

Tous les litiges afférents aux achats sur les marchés sont réglés suivant le droit commun.

Chaque officier acheteur doit tenir un carnet d'opérations, coté et paraphé par le sous-intendant militaire, relatant tous les déplacements faits par l'officier et,

pour chaque marché auquel il se sera rendu, qu'il y ait, ou non, effectué des achats, ses négociations, ses opérations; les cours pratiqués, les tendances manifestées, les motifs de ses décisions (pourquoi il a traité à tel prix; pourquoi il n'a pas traité), etc.

§ 2. — **Payements.**

Les achats effectués à un même fournisseur, sur le même marché, dont la valeur n'excède pas dix mille francs, sont payés par les officiers d'administration réceptionnaires, au moment des livraisons et au fur et à mesure de celles-ci, ou sur le marché suivant, sur simple établissement d'une facture timbrée (timbres de dimension et de quittance, soit 0 fr. 70), le timbre à la charge du vendeur, de la manière suivante :

1° En numéraire pour les fournitures dont la valeur totale n'est pas supérieure à 5.000 francs ;

2° Au moyen de mandats de trésorerie, dans les conditions stipulées ci-après, au-delà de 5.000 francs et jusqu'à concurrence de 10.000 francs.

Ces modes de paiement ne constituent d'ailleurs qu'une simple faculté pour les fournisseurs qui conservent, dans tous les cas, le droit de se faire payer, s'ils le préfèrent, par mandat du sous-intendant militaire.

Lorsque le vendeur réside dans un département autre que celui où se trouve le magasin destinataire et qu'il est payé par un mandat individuel, il doit être prévenu, par les soins de l'officier d'administration,

que ce mandat ne sera payable, dans le département de sa résidence, qu'après accomplissement des formalités d'encaissement.

Le vendeur donne reçu du mandat sur le talon du registre à souche d'où il est extrait.

Le trésorier-payeur général est avisé au fur et à mesure de l'émission de ces mandats.

Afin d'éviter toute fraude, il est expressément recommandé aux officiers d'administration, chargés des paiements, de remplir eux-mêmes les formules de mandats et d'y apposer leur timbre spécial ; sous aucun prétexte, ils ne doivent se dessaisir du carnet de mandats et du cachet dont ils sont détenteurs.

Les factures établies et acquittées, aussitôt les livraisons faites, sont jointes au bordereau d'envoi des talons-avis adressé au trésorier-payeur général ; ce comptable peut ainsi s'assurer que les mandats émis correspondent à des opérations réellement effectuées.

Un système d'avances en numéraire aux officiers acheteurs et de comptes-courants avec le trésor était organisé de manière à permettre tous ces paiements en temps voulu. La régularisation en était faite, postérieurement, conformément aux dispositions du règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du ministère de la guerre.

Enfin, pour être complet, il convient de citer les décrets du 14 juin 1905 (1) qui ont prolongé, jusqu'au

1. Voici le texte de ces deux décrets :

30 juin 1906, les expériences organisées par les décrets des 9 février et 3 juin 1904.

Cette mesure était prise en raison de ce que la

Le Président de la République française,

Sur le rapport des ministres de la Guerre et des Finances,

Vu le décret du 18 novembre 1882, relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'Etat ;

Vu le décret du 9 février 1904 ;

Le Conseil d'Etat entendu :

Décète :

Art. 1^{er}. — Les dispositions du décret du 9 février 1904 auront effet jusqu'au 30 juin 1906.

Art. 2. — Les ministres de la Guerre et des Finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal Officiel* et inséré au *Bulletin des lois*.

Fait à Paris le 14 juin 1905.

EMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le Ministre de la Guerre

MAURICE BERTAUX.

Le Président du Conseil, Ministre des Finances

ROUVIER.

Le Président de la République française,

Sur le rapport des ministres de la Guerre et des Finances,

Vu le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique ;

Vu le règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du ministère de la guerre ;

Vu le décret du 9 février 1904 autorisant les achats de grains et fourrages par l'administration de la guerre sur simple facture jusqu'à 10.000 francs ;

Vu le décret du 3 juin 1904 ;

Décète :

Art. 1^{er}. — Les dispositions du décret du 3 juin 1904 auront effet jusqu'au 30 juin 1906.

Art. 2. — Les ministres de la guerre et des finances, chacun

période des essais, qui n'avaient commencé qu'en octobre 1904, avait paru trop courte pour permettre de juger de l'efficacité du nouveau système d'achats, et qu'il y aurait intérêt, afin d'avoir des résultats plus complets et des éléments d'appréciation plus certains, à prolonger l'expérimentation pendant la campagne 1905-1906.

§ 3. — Les adjudications simplifiées

A côté et parallèlement à l'expérimentation des achats directs, le Ministre prescrivit, le 15 décembre 1905, la mise en essai d'un système d'adjudications simplifiées pour l'acquisition des grains et des fourrages.

Bien que ce mode de procéder ne soit pas expressément contenu dans le cadre de notre étude, il s'y rattache par tant de points qu'il nous semble indispensable d'en dire quelques mots.

L'idée de cet essai peut être recherchée dans la dis-

en ce qui le concerne, sont chargés de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris le 14 juin 1905.

ÉMILE LOUBET.

Par le Président de la République :

Le Ministre de la Guerre

MAURICE BERTAUX.

Le Président du Conseil, Ministre des Finances

ROUVIER.

cussion du budget de la guerre au Sénat. Au cours de ces débats, notamment le 6 avril 1905, M. Bertaux, ministre de la guerre, annonçait de prochaines dispositions réglementaires « en vue de faire bénéficier les adjudications elles-mêmes des conditions nouvelles plus marchandes, plus courantes, imprimées au système des achats directs ».

Dans ce but, et après avoir constaté les premiers résultats favorables des essais de la campagne 1904-1905, le Ministre décidait qu'« au système d'adjudication aux formes étroites, actuellement en vigueur, aux cahiers des charges rigoureux voulant prévoir toutes les fraudes possibles souvent difficiles à atteindre, serait substitué un système se rapprochant sensiblement des formes et des conditions commerciales, et posant la bonne foi dans les transactions comme règle essentielle » (1).

Sans doute, ajoutait le ministre, il faut que l'administration militaire reste toujours armée pour refuser les denrées impropres à son service ; il faut qu'elle ait la possibilité de se passer du concours des fournisseurs, qui, dans l'exécution de leurs marchés, ne donnent pas satisfaction ; mais les moyens préventifs qu'elle emploie sont parfois de nature à éloigner certains commerçants, qui s'abstiennent de prendre part aux adjudications militaires à cause des conditions étroites de réception ou d'exécution des contrats.

1. Circulaire ministérielle du 15 décembre 1905.

Trop souvent, dit-il, l'exécution d'un marché ne représente plus qu'une lutte entre un fournisseur qui cherche à imposer sa denrée, si elle réunit les conditions étroites prévues, et un réceptionnaire qui, enfermé lui-même dans ces limites étroites, se voit dans l'obligation de recevoir cette denrée, de préférence à une autre meilleure dans l'ensemble, mais ne réunissant pas, sur un point, toutes les conditions exigées.

C'est qu'en effet, pour le blé ou l'avoine, par exemple, le produit à recevoir est représenté par des caractéristiques essentielles, définies par le cahier des charges; en dehors de ces caractéristiques, souvent spéciales aux marchés de la guerre, les livraisons doivent être refusées, quelle que soit d'ailleurs leur valeur réelle.

L'administration militaire n'a pas même le droit de passer sur de légers défauts en échange de réfections; en sorte que c'est toujours le refus, avec ses conséquences onéreuses pour le fournisseur, obligé de remporter sa livraison et d'en présenter une autre en magasin.

Ce sont ces diverses considérations qui amenaient le Ministre à tenter, parallèlement aux achats directs, des achats par adjudications à forme simplifiée.

On voulait espérer que, par cette méthode, l'administration militaire verrait s'étendre la concurrence, que les transactions seraient plus nettes, plus faciles, que le Trésor, comme le service, y gagneraient aussi; enfin qu'on tendrait vers un régime où les relations

de l'administration militaire avec ses fournisseurs seraient, de plus en plus, empreintes de bonne foi et de confiance (1).

Les innovations suivantes étaient, en conséquence, introduites dans le régime des adjudications publiques mais limitées aux places où fonctionnaient déjà les essais d'achats directs.

a) *Constitution d'un échantillon-type.*

Avant chaque adjudication il sera constitué, dans l'établissement réceptionnaire, un échantillon-type du produit demandé par l'administration, la livraison à faire devant être effectuée en produits d'une qualité au moins équivalente à l'échantillon constitué.

Cet échantillon sera à la disposition des candidats à l'adjudication, et ces derniers, pour éviter toute surprise et tout mécompte, auront la faculté de présenter au gestionnaire, avant l'adjudication, des échantillons de la marchandise qu'ils compteront livrer. Le gestionnaire leur fera connaître si la denrée représentée par ces échantillons sera acceptée par lui. Quant aux personnes qui ne voudront pas déposer d'échantillon ou qui n'en auront pas à leur disposition, elles pourront toujours, par l'examen de l'échantillon de l'administration, se rendre compte des con-

1. En fait la clientèle des adjudications est restée la même ; les prix n'ont pas baissé mais la qualité a été plus difficile à réaliser.

ditions que devront remplir les livraisons pour être admises.

b) *Conditions des denrées.*

Il n'y aura plus de poids spécifique minimum à l'hectolitre, ni de taux maximum de déchets de criblage, ni de proportion maxima de graines étrangères ou autres, en ce qui concerne le blé ou l'avoine. Mais il sera indiqué que l'administration militaire demande un produit de bonne qualité, susceptible d'une bonne conservation, dont la durée sera déterminée, pour chaque place, par le cahier des charges spéciales, bien sain, homogène, de l'essence, de la nature, de la provenance (indigène ou exotique) et de la récolte fixée au dit cahier des charges, propre et susceptible d'assurer une bonne alimentation. Les motifs d'exclusion, tels que : présence des charançons dans le blé et l'avoine, seront nettement spécifiés dans les conditions du marché. C'est dans ce sens que devra être entendue l'expression « qualité loyale et marchande » appliquée aux denrées à livrer à l'administration militaire

c) *Retenues pour compensation de défauts.*

Au moment de la réception, le gestionnaire appréciera la qualité du produit présenté et prononcera son acceptation ou son refus, en le comparant aux échantillons déposés.

Si la denrée présentée en livraison offre certaines défauts, tels que excès de graines étrangères, de poussières, etc... qui, cependant, n'altèrent en rien les qualités essentielles réclamées du produit, le gestionnaire les signalera au fournisseur et lui indiquera en même temps la retenue qui, comme conséquence, lui paraîtra devoir être faite sur le prix d'achat.

d) *Litiges.*

Si le fournisseur et le gestionnaire tombent d'accord sur le taux de cette retenue, le sous-intendant militaire directeur du service, ratifiera cet accord de son approbation.

En cas de divergences d'appréciation, il sera procédé comme on le fait actuellement lorsqu'un refus de denrées donne lieu à litige, c'est-à-dire qu'il y aura intervention de *la commission d'appel* et, si besoin est, *recours au Ministre*.

Lorsque les deux parties se seront mises d'accord sur la réduction à faire subir au prix d'adjudication, la facture sera toujours établie d'après le prix du marché. Mais le montant de la facture sera diminué de la somme représentant la retenue à faire subir au fournisseur de manière à faire ressortir la somme nette qui devra lui être payée.

Dans le cas où le fournisseur n'accepterait pas la réduction demandée, le paiement serait néanmoins effectué au prix réduit sauf paiement complémentaire

si ce prix vient à être modifié par les juridictions supérieures.

Le Ministre terminait en indiquant nettement que cette expérimentation, comme celle des achats directs, prendrait fin le 30 juin 1906 : après cette date l'adjudication ordinaire restera seule en vigueur.

En raison de la pénétration réciproque des divers systèmes essayés en 1904, 1905 et 1906, nous en examinerons conjointement les résultats dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II

LES RÉSULTATS DE L'EXPÉRIMENTATION

Nous allons maintenant exposer à quels résultats ont abouti les essais d'achats directs faits de 1904 à 1906.

Pour cela commençons par préciser les éléments, d'ordre économique ou administratif, dont nous comptons nous servir et la forme sous laquelle nous désirons les présenter.

En première ligne nous appuierons notre étude sur les rapports officiels, adressés chaque année au Ministre, et concernant la campagne agricole écoulée.

Ces documents font ressortir les avantages, ou les inconvénients, des achats directs par comparaison avec l'adjudication qui continue à fonctionner parallèlement à eux. Ils signalent l'impression produite dans la contrée par la mise en essai du procédé nouveau ; l'accueil qui est fait aux acheteurs, les difficultés rencontrées, les modifications qu'il serait bon d'apporter aux règles ministérielles, etc.

Ensuite les Etats statistiques, joints aux rapports

précédents, et présentant la totalisation, par place d'expérience, des quantités de denrées réalisées soit par adjudication, soit par achats directs, ainsi que le montant des dépenses, afférentes à chacun des deux systèmes, et l'économie réalisée par l'un d'eux (1).

Nous examinerons également les discussions, auxquelles la mise en pratique du nouveau mode d'achats a donné lieu, et qui ont alimenté quelque temps une polémique intense entre les divers journaux agricoles et commerciaux.

Des congrès se sont aussi occupé de la situation nouvelle ; des vœux ont été présentés au Parlement.

Nous aurons là deux éléments d'appréciation d'une réelle valeur bien que, naturellement, les opinions qui y sont soutenues soient bien souvent excessives. Nous les discuterons d'ailleurs au fur et à mesure de leur présentation.

Les documents officiels dont nous venons de parler n'ayant pas été publiés nous avons dû restreindre notre enquête aux essais tentés sur le territoire de la première région de corps d'armée dont nous avons pu consulter les archives.

D'ailleurs les achats directs effectués dans les places de Lille et d'Arras sont de beaucoup les plus impor-

1. La circulaire ministérielle du 21 juin 1905, qui prescrivait l'établissement des Rapports et des Etats statistiques, recommandait instamment, à chaque échelon hiérarchique, le contrôle le plus soigneux des sources auxquelles seraient puisés les renseignements à transmettre au Ministre. C'est pourquoi ces documents ont une valeur toute particulière.

tants parmi tous ceux tentés dans les divers corps d'armée. Pour le blé notamment la place d'Arras a pu, en 1907-1908, acquérir non seulement ce qui était nécessaire à tout le 1^{er} Corps d'armée, mais aussi des stocks considérables destinés à la 6^e Région.

Nous examinerons donc successivement dans ce chapitre :

L'organisation matérielle des achats ;

Les Etats statistiques ;

Les Rapports annuels ;

Les appréciations du commerce et de l'agriculture.

SECTION I

Organisation matérielle des achats directs.

Il y eut, au début, de nombreux tâtonnements provenant de l'inexpérience économique du personnel, de son défaut d'initiative et de la crainte qu'il avait de donner prise à la calomnie. Mais peu à peu, et encore assez rapidement, une procédure plus logique et plus pratique se répandit par la communication incessante, aux divers intéressés, des difficultés rencontrées sur tous les points du territoire, ainsi que des solutions qu'elles avaient reçues ou pouvaient recevoir.

Voyons la méthode généralement suivie en exami-

nant successivement les diverses opérations d'un achat.

a) *Lieux d'achats.* — Les instructions ministérielles laissaient aux Directeurs de l'Intendance le soin de fixer les marchés de leur région sur lesquels se feraient les achats.

En dehors de la place siège de la gestion des subsistances, dont le marché devait nécessairement être utilisé, on désigna les principales localités agricoles de l'arrondissement. Le choix fut basé sur les statistiques locales indicatrices du mouvement des affaires et aussi, dans une grande mesure, sur les facilités de communication avec le chef-lieu. Il ne faut pas oublier, en effet, que les frais de déplacement doivent être compris dans le prix d'achat de la denrée recherchée au loin et qu'avec des communications défectueuses l'expérimentation pourrait être faussée.

En ce qui concerne le Pas-de-Calais, par exemple, les marchés d'Aire-sur-la-Lys, de Bapaume, de Béthune, de St-Omer et de St-Pol-sur-Ternoise furent affectés à l'officier d'administration, gestionnaire à Arras, chargé de tous les achats du département. On voit que des localités très importantes, centres de régions agricoles fort riches, Marquise, Ardres, Guines, Lumbres, etc., furent écartées en raison des difficultés de leurs relations entre elles ou avec Arras.

Mais la question prit bientôt un tout autre aspect que lui donna l'expérience des premiers achats, corroborée, du reste, par une enquête auprès des autorités locales. A la date du 11 novembre 1904, le sous-Inten-

dant militaire d'Arras est obligé d'écrire à son directeur :

« J'ai l'honneur de vous soumettre, ci-après, les solutions aux difficultés signalées par l'officier gestionnaire, qui me semblent devoir être adoptées immédiatement.

« Les meuniers des environs d'Arras n'achètent actuellement que sur le marché de cette dernière ville, les autres marchés de la région étant devenus sans aucune importance pour le commerce des blés. Comme les apports de blé faits à Arras seraient tout à fait insuffisants pour satisfaire leur clientèle en farines, ces industriels ont à leur service des courtiers qui se rendent chez les cultivateurs et agriculteurs de la région et traitent avec eux pour la livraison directe du blé à l'usine. Ce mode d'achat présente l'avantage de supprimer les droits de place payés pour le blé vendu sur le marché (bouteur, mesureur, portefaix, etc.) et d'éviter le coût d'un nouveau transport de blé de la place publique au moulin.

« J'ai donc l'intention d'informer officiellement le Syndicat agricole d'Arras des dispositions arrêtées par le Ministre pour les achats directs de blé dans la région. J'espère qu'ainsi éclairés les agriculteurs se présenteront en nombre suffisant à la manutention militaire pour y traiter avec l'officier gestionnaire ».

Il convient de faire remarquer de suite que cette manière de voir fut rejetée par le Ministre en ce qui concerne la tractation à la manutention militaire. Il fut, en effet, nettement spécifié que les achats, même sur

échantillons, ne pouvaient se conclure que sur la place publique affectée habituellement à cet usage.

Cette restriction avait pour but d'éviter que l'officier acheteur ne devint, à la longue, un véritable commerçant, en relations suivies avec les négociants des environs, et laissé maître du moment qu'il jugerait le plus convenable pour traiter.

Il est incontestable que cette initiative dans les achats et cette assimilation de l'officier d'administration au négociant ordinaire, eussent été deux éléments de succès pour l'expérimentation entreprise.

Mais le système était plein de dangers et le Ministre nous semble avoir été heureusement inspiré en abandonnant une économie éventuelle au profit de l'affermissement de la situation et de la bonne réputation d'un de ses personnels (1).

Il ne faut pas se dissimuler, du reste, l'importance des conséquences de cette décision : c'était l'interdiction de l'achat à domicile, c'est-à-dire le rejet du procédé presque exclusivement employé par le commerce actuel. On aboutit ainsi, dès le premier jour, à l'abandon des méthodes commerciales dans une expérimentation qui n'a d'autre but que d'amener l'administration de la guerre à se conformer aux usages admis par les autres consommateurs.

Nous analyserons plus loin la portée de ce premier résultat imposé par les faits à l'encontre de la pure théorie.

1. Le triste procès de Lille en juillet 1907 a mis ce péril en lumière.

Quoiqu'il en soit, l'officier acheteur se trouvait réduit au marché d'Arras qui vit sur son ancienne réputation, les transactions en blé ayant lieu actuellement sur échantillons. Les quelques stocks de blé mis en vente forment des lots distincts, de un à cinq hectolitres au maximum, et sont la propriété des petits cultivateurs ayant dû battre prématurément une partie de leur récolte pour faire face à des besoins d'argent. Ce blé est habituellement acheté par de petits minotiers ou par des courtiers disposant d'hommes de peine pour le transvider dans des toiles et le charger sur des chariots stationnant sur la place.

Quand nous examinerons la question de la qualité des denrées achetées nous verrons que celles amenées sur le marché sont presque toujours très inférieures à la bonne moyenne du pays.

b) *Officier acheteur.* — Le Ministre laissait aux Directeurs de l'Intendance le soin de désigner nominativement les officiers d'administration qui seraient chargés des achats. En fait ce furent les gestionnaires qui furent choisis presque partout : c'était imposé par les circonstances, mais c'est très regrettable.

Pour apprécier les désignations faites il est indispensable de voir le cas concret. Examinons, par exemple, la situation au 5^e Corps d'armée (Orléans) le 1^{er} octobre 1904.

Ce corps d'armée comprend quatre départements : le Loiret, la Seine-et-Marne, l'Yonne et le Loir-et-Cher. En raison de l'importance des ressources de ces départements il est indispensable d'affecter au moins un

officier à chacun d'eux. Or le tableau des effectifs ne prévoit, à cette date, qu'un seul officier gestionnaire à Orléans et des gérants d'annexe à Fontainebleau, Meaux et Auxerre.

Il en résultera qu'à Orléans, aussi bien qu'à Blois ou Vendôme, à Auxerre et à Melun, ce sera l'officier d'administration, dirigeant la gestion principale d'Orléans, qui opèrera soit personnellement, soit par l'intermédiaire de ses comptables subordonnés. Il faut ajouter également qu'on ne saurait confier ces opérations à un tout jeune officier.

Mais cette confusion de deux actes distincts, priser la denrée et l'acquérir, qui est naturelle quand elle repose sur l'intérêt pécuniaire de l'acheteur, est regrettable chez un fonctionnaire de l'Etat. Il faut constater, en effet, que sauf les cas bien tranchés au point de vue qualité ou prix, la plupart des transactions seront d'une opportunité difficile à saisir au premier abord. Il faut tenir compte, en outre, que chacun des acheteurs ayant reçu un contingent à réaliser, aura tendance, dans les cas imprécis, à rechercher la solution, ou à l'éviter, suivant son caractère. Comme le seul contrôle immédiat auquel l'acheteur est soumis est celui du prix, il y a tout à craindre qu'il ne lui sacrifie la qualité.

Nous verrons plus tard que ce dernier facteur est assez souvent négligé pour la recherche de prix avantageux.

Le correctif serait, nous semble-t-il, la condition imposée à la denrée achetée, pour entrer dans les comptes, d'être reçue, après acquisition, par le gestion-

naire responsable : l'insuffisance de qualité serait appréciée en numéraire sous le contrôle du sous-intendant. Le relevé de ces différences, pendant la durée des achats, ne constituerait, du reste, qu'un moyen d'appréciation de la valeur professionnelle de l'officier.

c) *Examen de la denrée.* — L'appréciation, même relative, d'une denrée sans instrument de contrôle et en quelques instants, constitue une très grosse difficulté pour les professionnels dont les facultés sont cependant surexcitées par l'appât du gain.

Nos officiers d'administration ont une grande compétence en ce qui concerne la surveillance des approvisionnements qui leur sont confiés, les soins qui doivent leur être donnés suivant les saisons, le classement, par ordre de valeur, des denrées manutentionnées, etc.

Mais tout autre est de fixer, après un examen sommaire, la valeur intrinsèque d'un produit. Il y a lieu de craindre que le cours du marché, plus facile à saisir, aura une influence prépondérante dans la tractation.

Nos notices donnent bien, avec détails, les caractères que doivent présenter les diverses céréales pour être acceptées ; mais elles supposent un examen minutieux.

Prenons le blé, par exemple. Il est à examiner à quatre points de vue : siccité, poids, âge et homogénéité. Dans nos adjudications habituelles chacun de ces éléments est l'objet d'une détermination maté-

rielle : siccité minima de 85 à 88 pour cent selon les climats et les récoltes ; poids de 75 à 80 kilogrammes l'hectolitre selon les qualités ; il doit être de la dernière récolte ; la proportion des graines étrangères ne peut dépasser de 1,5 à 2,5 0/0 suivant les départements. En raison de l'importance des lots à accepter ces déterminations sont l'objet d'expériences faites avec le plus grand soin et les résultats en sont, en général, acceptés sans récrimination par les fournisseurs.

Dans l'achat direct, sur le marché, la question est tout autre.

D'abord la circulaire du 15 juin 1904 supprima le minimum de poids à l'hectolitre et le maximum de déchet. L'âge du blé est toujours difficile à déterminer sans opérations de laboratoire ; il faut d'ailleurs reconnaître que la fraude est ici assez rare. Quant au degré d'humidité on peut l'obtenir approximativement et assez vite.

Comment opère le courtier sur le marché, ou plutôt chez le cultivateur ? Il s'assure que le grain est légèrement bombé, d'une forme régulière, à rainure peu profonde ; qu'il est de couleur uniforme et brillante. Il constate que le lot a de la main, c'est-à-dire qu'il est sec, coulant et bien rempli ; exempt de mauvaises odeurs, qu'il est d'une saveur agréable quand on l'écrase sous la dent. Voilà tout l'examen qui, malgré son caractère sommaire et rapide, donne d'excellents résultats. Mais ici tout est basé sur l'expérience faite d'écoles, quelquefois fort coûteuses et répétées, et d'une observation aussi soutenue qu'attentive. Le

minotier confiera la conduite de ses machines, qui représentent cependant un capital considérable, à un directeur de confiance : il gardera toujours et personnellement la question des achats. S'il se fait aider ce sera par un élève qu'il surveillera d'ailleurs de très près.

Notre officier d'administration sera nécessairement ici dans une situation désavantageuse. La pratique des achats directs aura bien pour effet d'atténuer ces inconvénients, mais le manque de stabilité des officiers dans leurs fonctions empêchera toujours le développement de spécialités.

d) *Fixation du prix*. — La recherche du bon marché sera, pour de nombreuses raisons, l'objectif de l'officier acheteur.

D'abord il y sera poussé par le souci des deniers de l'Etat ; à première vue, en effet, l'exécution d'un service est d'autant plus économique qu'elle coûte moins cher.

Ensuite l'officier ne pourra échapper à l'influence d'un amour-propre instinctif qui l'empêchera, qu'on nous pardonne l'expression, de consentir à revenir bredouille de son marché.

Tenu étroitement par le prix-limite qu'il ne peut dépasser, il se rattrapera, en dessous, aux dépens de la qualité. Il faut ajouter, dans ce sens, l'émulation regrettable que provoquera le fonctionnement simultané d'achats directs sur des marchés voisins.

Or ces inconvénients sont ici d'une gravité exceptionnelle en raison du mode général d'existence du

service des subsistances militaires. Si un minotier ordinaire achète un blé inférieur par recherche d'un bas prix, il en retirera une mouture d'un rendement moindre : tout revient donc pour lui à égaliser les dépressions de rendement et de prix.

En mouture militaire tout blé doit fournir 80 pour cent de farine (1) : si donc la denrée est de qualité insuffisante il ne sera pas possible d'arrêter le broyage à une limite inférieure compensatrice du bon marché. La farine obtenue sera piquée, de conservation difficile et la petite économie espérée au détriment de la bonne alimentation du soldat, se transformera fréquemment en une perte d'approvisionnements pour l'Etat.

On pourrait objecter qu'il n'y aurait qu'à changer le système. Nous examinerons bientôt dans quelles conditions l'organisme entier pourrait être modifié ; mais retenons pour le moment que le bon marché *a priori* ne saurait être admis comme avantageux.

Nous venons d'examiner rapidement comment fonctionnèrent les achats ; beaucoup d'autres questions se rattachant au côté matériel du système, échantillons, paiements, transports, etc., pourraient être utilement discutées. Il nous faut nous restreindre, nous en dirons un mot dans notre conclusion.

1. C'est le minimum fixé pour les blés tendres.

SECTION II

Etats statistiques des campagnes agricoles de 1904-1905 et 1905-1906.

Ces états ont pour but de faire ressortir :

1^o L'importance des denrées acquises tant par la voie de l'adjudication ordinaire que par celle des achats directs ;

2^o Les dépenses effectuées pour chacun des deux modes ;

3^o La comparaison des prix et l'économie en résultant.

La contexture de ces comptes-rendus, fixée par le Ministre, ne donne pas d'autres renseignements sur les achats. Cela est très regrettable car cette sobriété laisse complètement dans l'ombre le facteur si important de la qualité.

Nous nous contenterons de reproduire ici les états fournis en 1904, 1905 et 1906 par le 1^{er} Corps d'armée et relatifs aux achats de blé et de denrées fourragères.

Pour compléter ces renseignements et permettre d'en dégager un enseignement, nous y introduirons la notion de qualité mais pour le blé seulement : nous n'avons pu trouver trace que de données insuffisantes en ce qui concerne les autres denrées agricoles.

Mais sur quelles bases allons-nous pouvoir établir la qualité de différents lots de blé acquis dans ces deux campagnes ?

Nous admettrons d'abord que tout le blé acheté était exempt des tares visibles qui l'auraient rendu impropre à la consommation : altérations diverses, maladies cryptogamiques, etc. En d'autres termes il ne s'agit que de bon blé mais composé de lots de qualités différentes.

Les trois facteurs qui caractérisent la qualité d'un blé sont la siccité, le poids spécifique et l'absence de graines étrangères.

Le premier est essentiellement variable, pour un même blé, avec l'époque et le magasin où l'expérience est tentée. Nous l'écarterons donc d'autant mieux que son influence étant décisive pour la conservation les fournisseurs militaires proposent généralement des blés très satisfaisants à cet égard.

Le troisième, fort important, n'a pu être apprécié lors des achats puisque la Circulaire du 14 juin 1904 supprimait l'exclusion basée sur le défaut d'homogénéité.

Il ne nous reste plus que le deuxième facteur, le poids spécifique, comme élément d'appréciation de la qualité d'un blé. Celui-là nous a été conservé car il est de règle, dans les magasins administratifs, de déterminer le poids spécifique des grains (blé et avoine) non seulement au moment de leur acquisition, mais encore aux différentes époques de leur conservation. Pour le blé, notamment, nous avons ce

poids à l'achat et au moment de son envoi au moulin.

Nous allons donc nous appuyer exclusivement sur le poids spécifique du blé pour déterminer sa qualité et la rapprocher de son prix. Nous insistons sur ce point parce que le poids spécifique n'est point admis, par tout le monde, comme le critérium au moins exclusif de la qualité d'un blé (1).

Sans entrer dans une discussion technique, qui sort de notre compétence et de notre sujet d'étude, nous dirons que si certains blés, pesant un peu moins que d'autres, sont fort prisés du commerce, l'administration militaire attachera toujours la première importance à un blé lourd parce qu'il est l'indice d'un grand rendement. Or nous avons vu de quelle importance est ce facteur en mouture militaire.

Les poids spécifiques dont nous nous servons ont tous été obtenus par l'opération de la trémie habituelle (2).

Mais comme le chiffre indiquant le poids spécifique ne peut avoir de valeur pour nous que s'il est rapproché du prix d'achat correspondant, nous représente-

1. Nous aurons l'occasion, à la Section IV, de citer l'opinion fort concluante d'un spécialiste sur la relation entre le poids et le rendement.

2. C'est un récipient tronconique d'une contenance un peu supérieure à un demi-hectolitre. Rempli de grains jusqu'à sa partie supérieure il peut se vider, par un collet inférieur, en remplissant une mesure cylindrique placée au-dessous et d'une contenance d'un demi-hectolitre exactement. Pesée et tarée cette mesure donne, en la doublant, le poids de l'hectolitre du grain considéré.

rons le coefficient-qualité par le quotient du poids par le prix.

Nous établirons alors la courbe représentant les variations de ce quotient, dans le temps, pour les achats directs et l'adjudication. Cette disposition permettra de saisir rapidement la valeur comparative des acquisitions faites par les deux systèmes.

Mais notre méthode représentative de ces deux éléments n'a d'autre prétention que sa simplicité. Elle ne saurait permettre, notamment, l'introduction d'une idée de continuité ni la possibilité de déterminer, par interpolation, des résultats autres que ceux calculés.

Blé

Campagne agricole 1904-1905.

NOTA : Les achats directs et l'adjudication ordinaire fonctionnent simultanément d'octobre 1904 à mars 1905. A partir de cette dernière date les adjudications échouent.

DATES des Achats	Acquisitions faites par			
	Achats directs		Adjudication	
	Quantités (en quintaux)	Prix au quintal	Quantités (en quintaux)	Prix au quintal
1904				
8 octobre.	165	(2) 22 85	800	22 96
15 octobre.	577	22 84	»	»
5 novembre	426	23 18	950	23 21
12 novembre	345	23 16	»	»
26 novembre	237	22 358	»	»
3 décembre.	251	23 11	1.000	23 289
10 décembre.	515	23 09	»	»
17 décembre.	234	23 089	»	»
1905				
14 janvier.	500	23 07	500	22 568
11 février.	500	22 56	»	»
4 mars.	»	»	500	22 875
Totaux.	3.750		3.750	

04-1905 (1) (1^{re} Période).

Montant de la dépense pris les frais accessoires		Economie totale	OBSERVATIONS
s directs	Adjudication		
050 39	18.376 »	584 77	1. La pratique des premiers mois d'achats directs eut pour conséquence d'éloigner les négociants en blé des adjudications ; celle du 4 février échoua mais réussit le 4 mars. Les autres adjudications échouèrent. 2. Ces prix sont la moyenne de ceux de la journée.
83 74	22.049 20		
098 45	23.289 80		
338 95	11.484 40		
81 »	»		
»	11.437 90	584 77	
052 53	86.637 30		

Blé

Campagne agricole 1904-1905 (2^e Période)

DATES des Achats	Quantités réalisées par achats directs			OBSERVATIONS
	Quantités	Prix du quintal	Décompte	
1905				
11 mars. . .	200	22 79	9.120	1. L'absence d'ad- judications parallèles pendant cette période permet une élévation extraordinaire des prix aux achats directs.
18 mars. . .	150	22 80		
25 mars. . .	50	22 84		
1 ^{er} avril. . .	70	22 83	1.598	
6 mai. . . .	400	23 95	(1) 27.646	
13 mai . . .	400	24 23		
20 mai . . .	350	24 91		
27 mai . . .	558	27 26		
Totaux. .	1.578	»	38.364	»

B16.

Campagne agricole 1905-1906.

NOTA : A partir du mois de février 1906 l'adjudication simplifiée fonctionnera simultanément avec les achats directs au lieu et place de l'adjudication ordinaire.

DATES des opérations	Acquisitions faites par						Dépe	
	Achats directs		Adjudication simplifiée		Adjudication ordinaire		Achats directs	Adjudi simpli
	Quantités	Prix	Quantités	Prix	Quantités	Prix		
1905	quint.		quint.		quint.			
2 septembre . .	400	22 85	»	»	200	23 54	4.568 30	»
9 septembre . .	400	22 83	»	»	»	»		
7 octobre . . .	400	23 21	»	»	500	23 512	11.602 65	»
14 octobre. . . .	400	23 20	»	»	»	»		
4 novembre . .	208	23 29	»	»	700	23 563	46.292 70	»
11 novembre . .	500	23 27	»	»	»	»		
2 décembre . .	570	23 18	»	»	1.700	23 91	36.589 31	»
9 décembre. . .	1.009	23 17	»	»	»	»		
1906								
6 janvier. . . .	1.510	23 21	(1)	»	(1)	»	35.051	»
3 février	386	23 16	2.000	23 22	»	»	8.940 20	46.45
3 mars.	691 2	22 81	1.200	22 97	»	»	15.740	» 27.56
7 avril.	28 8	22 45	675	23 27	»	»	646 56	15.71
Totaux. . . .	5.603	»	3.875	»	3.400	»	129.430 72	89.73
Prix moyen. .	»	23 102	»	23 15	»	23 745	292.777	

05-1906.

Effectuées adjudicat. ordinaire	Economies réalisées sur l'adjudication ordinaire		Economie totale Tout par achats directs	OBSERVATIONS
	par les achats directs	par l'adjudic. simplifiée		
708 20			(3)	1. Toutes les adjudications ont échoué. 2. En raison des frais accessoires qui y sont incorporés, la dépense totale n'est pas exactement, pour les achats directs, le produit du prix du quintal par la quantité acquise. 3. Chiffre hypothétique bien entendu. 4. Dans l'examen du montant de l'économie réalisée sur l'adjudication ordinaire il ne faut pas oublier que ces chiffres seraient à diminuer des frais de timbre et d'enregistrement dont l'Etat eut bénéficié.
»				
757 »	3.602 francs 73	2.305 francs 63		
»				
497 40				
»			8.087 65	
648 »				
»				
»				
»				
»	(4)	(4)	(4)	
»				
»				
610 60				

Blé

**Tableau donnant la répartition, par profession,
des vendeurs aux achats directs
(exprimée en quantités)**

PROFESSIONS	ANNÉES			TOTAUX
	1904	1905	1906	
Cultivateurs.	230	260	290	780
Courtiers	620	558	715	1.893
Syndicat agricole . .	715	830	792	2.337
Négociants	1.185	930	829	2.944
Totaux.	2.750	2.578	2.626	7.954

	Pour cent
Cultivateurs	9,9
Courtiers.	24,5
Syndicats.	28,2
Négociants	37,4

Tableau comparatif du prix du

ANNÉES et mois des acquisitions	Prix d'achat du quintal métrique			Achats directs
	Achats directs	Adjudication		
		ordinaire	simplifiée	
1904. — Octobre	22 84	22 96	»	76 1
Novembre	23 02	23 21	»	76 2
Décembre	23 10	23 28	»	76 4
1905. — Janvier	23 07	22 568	»	(1) 75 9
Février.	22 56	»	»	75 5
Mars.	22 82	22 875	»	75 8
Avril.	22 83	»	»	75 8
Mai	25 09	»	»	76 4
Septembre	23 84	23 54	»	76 4
Octobre	23 20	23 512	»	75 5
Novembre	23 28	23 563	»	75 7
Décembre	23 18	23 91	»	75 6
1906. — Janvier.	23 21	»	»	75 8
Février.	23 16	»	23 22	76 3
Mars.	22 81	»	22 97	75 9
Avril.	22 45	»	23 27	76 0

c son poids spécifique à l'hectolitre.

Adjudication		Quotient du poids par le prix		OBSERVATIONS
ordinaire	simplifiée	Achats directs	Adjudica- tion	
78 2	»	3 33	3 40	1. Ces faibles poids sont excep- tionnels et proviennent de la qualité défectueuse de la récolte et de la trop grande tolérance des officiers acheteurs.
78 4	»	3 34	3 36	
77 9	»	3 29	3 35	
78 8	»	3 28	3 49	
»	»	3 34	»	
78 1	»	3 32	3 42	
»	»	3 32	»	
»	»	3 03	»	
78 5	»	3 48	3 33	
79 4	»	3 25	3 36	
79 7	»	3 25	3 38	
79 9	»	3 26	3 34	
»	»	3 27	»	
»	78 1	3 29	3 36	
»	79 6	3 32	3 46	
»	79 2	3 38	3 40	

**Représentation graphique des résultats donnés
par le tableau comparatif des prix et qualités.**

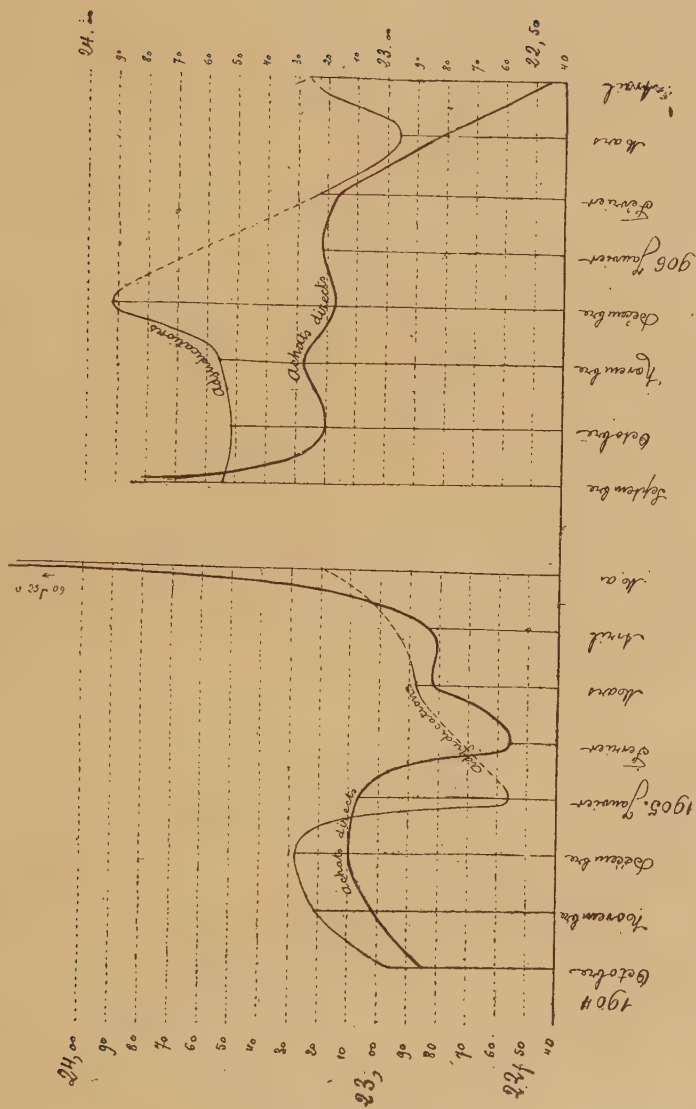
Nous allons compléter le tableau comparatif des prix et poids spécifiques des blés obtenus par adjudication ou achats directs, en établissant :

1° Le graphique représentatif de la variation des prix tant dans les achats directs que dans l'adjudication, ordinaire ou simplifiée ;

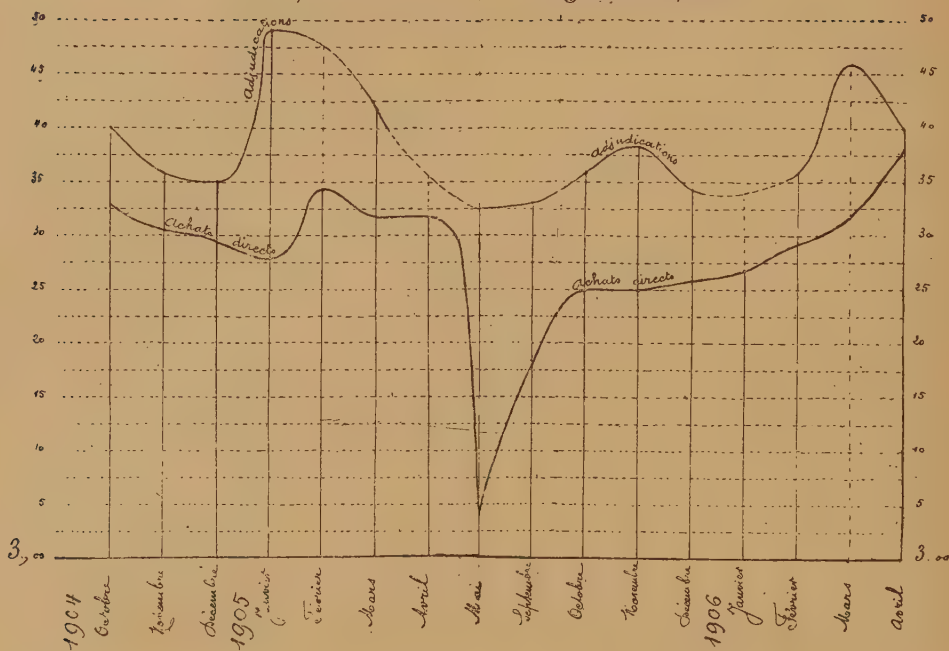
2° Le graphique comparatif des *coefficients-qualités* $\left(\frac{\text{Poids spécifique}}{\text{Prix}} \right)$ obtenus pour les blés achetés par adjudication ou par achats directs.

3° Pour servir de terme de comparaison, la courbe de variation des prix d'achats d'octobre 1906 à mai 1907 période pendant laquelle l'expérience étant suspendue le système des adjudications ordinaires fonctionne seul.

I. Comparaison des Prix.

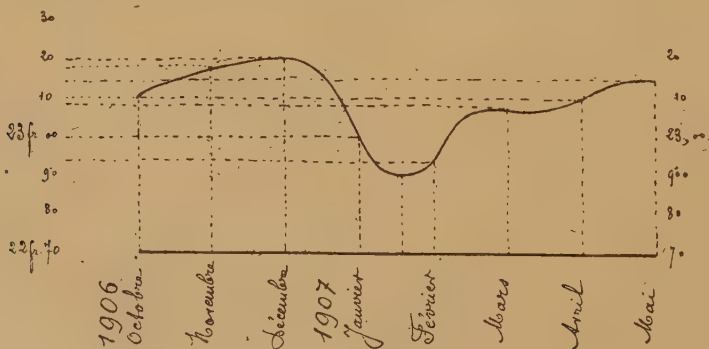


II. Comparaison de coefficients-qualités.



III. Courbe figurative de la variation des prix. (adjudications 1906-1907)

Pendant cette période l'essai des achats directs est suspendu.



Avoine

Campagne agricole de 1904-1905.

NOTA : Les achats directs et l'adjudication ordinaire fonctionnent simultanément d'octobre 1904 à juin 1905.

DATES des opérations	Acquisitions faites par achats directs			Acqu faites par ad	
	Quantités	Prix au quintal	Dépense	Quantités	Prix au quintal
1904					
Octobre	920	16 424	15.110 50 ⁽¹⁾	1.000	16 373
Novembre	»	»	»	500	16 821
Décembre	»	»	»	500	16 71
1905					
Janvier	2.450	17 229	42.212 79	3.400	17 438
Février	2.030	17 24	34.997 29	5.500	17 432
Mars	250	17 224	4.306 »	5.250	17 60
Avril	»	»	»	2.000	17 60
Mai (2)	»	»	»	»	»
Juin.	500	18 485	9.242 50	500	19 485
Totaux	6.450	17 2144	105.869 08	18.650	17 4924

904-1905.

Dépense	Différences par rapport aux adjudications		OBSERVATIONS
	Perte	Economie	
6.373 »	47 29	»	1. Y compris les frais accessoires (transports, sacs, correspondance, etc.). 2. Il ne put être fait aucune acquisition au mois de mai en raison de l'état troublé du marché.
8.410 50	»	»	
8.355 »	»	»	
9.291 »	»	511 56	
5.972 »	»	389 76	
2.400 »	»	96 20	
5.200 »	»	»	
»	»	»	
9.742 50	»	500 »	
5.744 »	47 29	1.497 52	
Economie . . .	1.450 23		

Examen des tableaux et graphiques.

Nous ne voulons tirer aucune règle de conduite de l'examen des tableaux et graphiques que nous venons de présenter. D'abord, et malgré tout le soin que nous avons apporté à contrôler nos chiffres, ils ne sont pas corroborés par d'autres données numériques relevées dans les diverses régions de la France. En second lieu la période d'expériences a été si courte que les résultats obtenus peuvent n'être que le fruit de circonstances exceptionnelles et non l'expression de la marche normale d'un mode d'activité bien équilibré. Les grandes variations de nos courbes, en particulier, ne dénotent rien moins qu'un système économique bien assis.

Nous nous contenterons donc de faire quelques observations sur les tendances manifestées.

1. Un très petit nombre de cultivateurs prennent part aux achats directs. C'est la conséquence du mode d'opérer du commerce qui va chez le producteur demander ses denrées. Il s'en suit que les grains qui arrivent sur le marché ne sont généralement que de mauvaise qualité et s'excluent, par ce fait, de la clientèle militaire.

Il en résulte que ce sont les commerçants qui ont accaparé la fourniture.

Les syndicats agricoles semblent vouloir profiter largement de l'innovation. Cette tendance a frappé le Ministre qui, en vue de favoriser l'action de ces grou-

pements, a prescrit, le 24 décembre 1907, l'étude des conditions dans lesquelles, au point de vue pratique, la participation des syndicats agricoles aux adjudications et marchés de la guerre, pourrait être autorisée sans présenter de dangers ou d'inconvénients sérieux pour l'administration militaire.

Le Ministre demandait en même temps d'examiner quelles garanties, pécuniaires ou autres, pourraient être fournies par les syndicats agricoles.

En résumé l'administration leur est très favorable mais un arrêt du Conseil d'Etat limite, jusqu'à présent, son bon vouloir.

2. Il faut remarquer que les prix de l'adjudication et des achats directs ont tendance à suivre une marche parallèle avec un écart, presque constant, de dix à vingt centimes par quintal. Les hausses de l'une correspondent toujours à celles de l'autre.

Il n'y a là rien d'étonnant car les causes de fluctuation, locales ou générales, sont les mêmes pour les deux marchés.

Mais pour en tirer une philosophie il faut comparer ces prix avec ceux de l'adjudication lorsqu'elle fonctionne seule comme en 1906-1907. Il serait intéressant, également, de rapprocher ces cours « militaires » de ceux du marché civil. Malheureusement le cours donné par les journaux locaux est absolument fictif et sans rapport avec les prix réellement payés dans les grandes transactions. Cela provient de ce fait que ce qui se vend sur le marché, et qui par suite détermine le cours, n'est que le résidu des véritables

achats faits dans les greniers du producteur ou dans les magasins du négociant.

La comparaison de l'échelle des prix de 1904-1905 avec celle de 1906-1907 montre la plus grande régularité de cette dernière qui n'a point été influencée par l'innovation qui a si fort troublé la première.

Mais il faut tenir compte, aussi, que la première campagne était basée sur une bonne récolte et la seconde sur une médiocre.

3. La notable et constante supériorité du coefficient-qualité des blés provenant de l'adjudication, sur ceux fournis par les achats directs, est très remarquable. Elle montre le danger que pourraient faire courir ces derniers à nos approvisionnements si on n'y prenait attention.

Au fond on retrouve ici l'application de cet adage de la sagesse des nations : « on en a toujours pour son argent ».

Ce qu'il convient de souligner c'est la bonne tenue des produits de l'adjudication simplifiée, de février à avril 1906. Cela provient, nous semble-t-il, de ce que, si les garanties de poids spécifique et d'homogénéité n'étaient plus exigées, en droit, des fournisseurs, les officiers gestionnaires les exigeaient en fait.

Pour comprendre ce phénomène il suffit de se rappeler qu'un règlement ne peut, en deux mois, modifier des habitudes vieilles de plusieurs années. De plus, à cette époque de février 1906, de nombreuses réclamations se produisaient, de la part des moulins militaires ou militarisés, sur la qualité insuffisante

des blés achetés directement, qualité qui ne permettait pas un rendement convenable de 80 pour cent. Il en résulta une sévérité des comptables qui eut pour conséquence d'élever, à la fois, la valeur des blés des adjudications et des achats directs. Cette particularité est nettement signalée par le graphique n° 2.

4. En ce qui concerne les fourrages notre enquête s'est limitée aux avoines provenant des achats directs ou de l'adjudication. La raison en est la suivante. Dans le 1^{er} corps d'armée existe un système à l'essai pour la fourniture de la paille : les parties prenantes, individuelles ou collectives, se procurent elles-mêmes la paille de litière et d'alimentation, au moyen d'allocations journalières forfaitaires. Dans ces conditions l'administration n'effectue d'achats que pour le renouvellement de ses approvisionnements ce qui est insignifiant.

En ce qui concerne le foin aucun achat n'en a été fait dans la 1^{re} Région à cause de la mauvaise qualité de celui du pays. Les quantités de cette denrée nécessaires sont acquises au dehors, principalement dans les Ardennes.

SECTION III

Examen des Rapports des officiers acheteurs.

a) Campagne 1904-1905.

Dans leur ensemble ils dénotent tous cette impression : grande répugnance, au début, pour le nouveau

système, puis, en décembre 1904 et janvier 1905 appréciation plus favorable de la situation ; mais à la fin de 1905 la note pessimiste reparaît et s'accroît jusqu'à la clôture des essais.

La crainte de l'inconnu, le changement apporté à de vieilles habitudes, les difficultés matérielles de l'organisation expliquent suffisamment l'hostilité avec laquelle la tentative d'achats directs est accueillie par les gestionnaires.

Mais au bout de quelques mois de pratique on s'aperçoit qu'il n'est pas impossible de se procurer les quantités assignées au nouveau mode d'achat ; que si la qualité ne paraît pas impeccable, les prix sont, par contre, nettement inférieurs à ceux de l'adjudication contemporaine : il en résulte une impression encourageante qui donne, aux achats directs, la faveur qui leur faisait complètement défaut.

A l'automne 1905 on a commencé le broyage des blés acquis l'hiver précédent et le résultat est loin d'être brillant. Le meunier déclare qu'il est impossible de retirer 80 pour cent de farine d'un blé aussi pauvre que celui qui lui est envoyé au moulin.

Cette douche froide, excessive peut-être, produit un salutaire effet. La qualité ne sera plus un élément aussi négligé, notamment dans les adjudications simplifiées pour lesquelles le Ministre vient cependant de supprimer tout minimum de poids et maximum d'impuretés.

Les rapports signalent ensuite le peu de succès qu'obtient le procédé nouveau auprès des agriculteurs.

Ils font remarquer, très justement, que le producteur a comme clients habituels des négociants qui lui achètent tout son blé à charge de réfections, bien entendu, pour les lots de qualité inférieure. Si cet agriculteur retire la meilleure partie de sa récolte pour la vendre à l'administration militaire qui, par hypothèse ne peut acquérir la qualité inférieure, le négociant ne voudra plus des quantités restantes qui seront alors très mal vendues. Il faudrait, pour l'attirer, que le cultivateur trouvât la compensation de cette mévente partielle dans le bon prix payé par l'officier acheteur. Mais alors où seront les bénéfices réalisés par le nouveau système ?

Le négociant, au contraire, acquiert des blés de diverses qualités et, par conséquent, de prix très différents. Il prélève alors, sur ce stock, un blé de la qualité particulière réclamée par l'administration militaire en raison de ses besoins spéciaux. Il le nettoie⁽¹⁾ et livre alors, à bon prix, à la guerre, une partie de son acquisition. Quant au reste, il le met en mouture et comme il ne lui réclame que 60 ou 70 pour cent de rendement maximum⁽²⁾ en farine, il se trouve, en fin de compte, avoir fait porter la charge de son prélèvement rémunérateur sur les issues du broyage, de

1. La plupart des négociants en blé, qui fréquentent nos adjudications, sont des minotiers ou bien les courtiers de grands minotiers.

2. On n'admet pas, en boulangerie civile, de rendement supérieur à 70 0/0 en raison des exigences de la clientèle au sujet de la blancheur du pain.

valeur très inférieure à la farine, et, par ce fait, n'affecte son bénéfice que d'une réduction insignifiante.

Cette façon d'opérer explique comment le cultivateur est évincé des adjudications et semble l'être aussi des achats directs.

En signalant l'importance de l'intervention des syndicats agricoles dans les achats directs, les rapports ne dissimulent qu'imparfaitement la crainte qu'ils en ont. Ils disent que ce ne sont pas des producteurs mais des groupements intermédiaires entre le vrai producteur et l'acheteur ; ils prétendent qu'en voulant éviter le courtier il ne serait pas logique de favoriser le syndicat.

Nous ne croyons pas qu'on puisse assimiler le syndicat agricole au négociant ordinaire puisqu'il ne prélève pas, en principe, de bénéfice sur les opérations réalisées par son intermédiaire : les prix payés le sont donc exclusivement au véritable agriculteur.

Mais à un autre point de vue, la mainmise des syndicats agricoles sur les achats directs d'une place pourrait être dangereuse pour les intérêts de l'Etat. La liberté d'appréciation complète de l'officier acheteur, qui est à la base du nouveau mode d'achat, serait peut-être très difficile à sauvegarder devant une association qui, bien qu'essentiellement agricole, aurait, par ses attaches avec les autorités politiques de la région, une grande influence locale (1).

1. Cet inconvénient ne saurait se produire dans les adjudications, quant à l'achat lui-même, mais il reprendrait toute

Dans tous les cas on ne saurait trop recourir aux bons offices des syndicats agricoles pour la propagation, dans les milieux ruraux, des encouragements aux cultivateurs à la fréquentation des marchés militaires.

Certains rapports émettent l'avis que l'officier acheteur soit autorisé à se rendre, comme les commerçants ordinaires, chez l'agriculteur pour y faire ses achats. Nous avons déjà, dans une section précédente, examiné ce côté de la question ; nous n'y reviendrons pas. D'ailleurs une décision ministérielle est intervenue.

Un point de vue, beaucoup plus intéressant, serait celui de la liaison à établir entre le régime des achats directs et le système de ravitaillement national tel qu'il est organisé sur notre territoire dès le temps de paix.

Chaque département est divisé en une vingtaine de circonscriptions de groupement à chacune desquelles est affecté un Président de Commission de réception dont le rôle, ici, pourrait être des plus heureux. Ces personnes d'une compétence reconnue et d'une bonne volonté qui s'affirme tous les jours, pourraient adresser périodiquement aux gestions des vivres des renseignements sur les quantités existant dans leur circonscription et les prix qui y sont pratiqués : ces données serviraient à orienter les officiers acheteurs.

Nous ne voyons pas bien l'économie de ce procédé.

son importance en ce qui concerne les réceptions de denrées par l'officier gestionnaire.

En effet, nous avons constaté, et l'unanimité des rapports la proclame, la disparition des marchés secondaires. Alors qu'y ferait l'officier acheteur même bien renseigné ?

Le système ne serait praticable qu'avec le mode d'achats à domicile qui a été écarté.

Ne pourrait-on concevoir, dans cet ordre d'idées, l'achat fonctionnant, au centre de groupement, sur les mêmes bases que le service du temps de guerre ? La visite des communes faite, au préalable, par l'officier acheteur et le Président désigné ; puis la réception ayant ensuite lieu au Centre de groupement ?

Nous ne croyons pas cette hypothèse réalisable. D'abord les buts poursuivis, à la mobilisation et en temps de paix, ne sont pas identiques : dans le premier cas nous aurons besoin de grandes quantités de denrées de qualité moyenne (pas de condition de conservation) ; en temps de paix il nous faut absolument une qualité minima rigoureuse. Cette seule restriction diminue considérablement les stocks utilisables existant dans les circonscriptions. Or les prévisions, faites dès le temps de paix, mettent en relief l'importance des frais généraux du système qui ne seraient pas moindres, en temps de paix, mais s'appliqueraient à la réalisation de contingents peu importants. D'ailleurs le fonctionnement du ravitaillement national ne nous semble pas possible sans l'exercice du droit de réquisition qu'on ne saurait songer sérieusement à ouvrir d'une manière permanente.

On fait bien état, il est vrai, des résultats satisfai-

sants obtenus, chaque année, à l'époque des manœuvres d'automne, par les exercices du service du ravitaillement. Nous dirons que ces expériences ne sont qu'un mode d'opérer exceptionnel, se développant dans des conditions exceptionnelles qu'on ne saurait imposer dans la vie économique journalière.

D'ailleurs, pour qui les examine de très près, les résultats ne sont rien moins que décisifs. En tout cas leur prix de revient élevé n'est justifié que par la nécessité de l'instruction du personnel. Ce n'est donc pas dans cette voie qu'il faut chercher la solution.

b) *Campagne 1905-1906.*

Nous ne parlerons naturellement ici que des observations qui n'avaient pas été faites dans la période précédente ou qui contredisent celles présentées.

En ce qui concerne la qualité des denrées acquises on insiste encore sur les différences constatées au détriment des achats directs.

Un fait très caractéristique est rapporté. Un négociant, client habituel des adjudications, est réputé pour l'habileté de ses livraisons qui, sans s'éloigner sensiblement des limites imposées, les atteignent cependant toujours, et à tel point, que pendant de nombreuses années aucun stock ne lui a été refusé. Pendant la période d'essai, ce négociant prend part, simultanément, aux deux modes d'acquisition. Alors que ses livraisons, faites en exécution d'adjudications

publiques, continuent à être impeccables, les lots de même nature, présentés à la réception comme provenant d'achats directs sur échantillons, sont fréquemment rejetés dans une proportion qui atteint une fois les 2/3 de la quantité proposée.

Cet épisode montre bien l'état d'âme du marché.

La récolte, dans le Nord, ayant été généralement mauvaise, les blés livrés par adjudication sont presque tous originaires de Beauce. Ceux des achats directs sont presque exclusivement du pays.

On signale aussi l'insuffisance des blés de la campagne précédente au point de vue de leur bonne conservation : de nombreux pelletages sont nécessaires ; des mises en couches alternant avec des ensachements, etc. C'est une dépense, à laquelle s'ajoute d'ailleurs les déchets de mouture plus considérables, qui atténue sensiblement l'écart entre les deux prix du quintal de blé suivant qu'il provenait de l'un ou l'autre des deux procédés d'acquisition. Malheureusement il ne nous a pas été possible de chiffrer ces éléments, positifs ou négatifs, sans y introduire une trop grande part d'arbitraire. Nous préférons laisser à ces faits leur seul caractère relatif, de crainte d'en tirer des conclusions absolues mais erronées (1).

1. A titre purement documentaire, voici, sur ce point, l'opinion d'un des rapporteurs, corroborée du reste par le directeur du service. On peut évaluer à 0 fr. 06 par quintal de blé les frais perçus par l'Etat du fait du régime de l'adjudication (timbre et enregistrement) ; à 0 fr. 10 par quintal la perte moyenne provenant de l'augmentation des déchets de mouture dans les

La plupart des rapports signalent les conditions défectueuses dans lesquelles se font les livraisons en raison de la suppression des pénalités pour retard. C'est là évidemment un inconvénient mais qu'il ne faut pas exagérer. Sauf à certaines époques, très rares du reste, le service des subsistances n'est jamais à découvert pour ses approvisionnements du service courant qui sont toujours importants ; il n'éprouve donc qu'une gêne très relative, lors d'un retard de livraison, à moins que les quantités attendues ne soient considérables.

Avec le fonctionnement parallèle des adjudications le danger des retards, dans les achats directs, demeure insignifiant. Il en serait tout autrement si le système mis à l'essai devenait définitif et exclusif. Mais alors rien n'empêcherait d'utiliser les clauses habituellement employées par le commerce. Cependant la transformation du temps en argent, que procurent les intérêts moratoires, ne vaudrait pas, pour un service qui ne recherche pas la réalisation de bénéfices, la certitude que donne une clause pénale déterminante.

Dans certaines places il a été rencontré des diffi-

blés des achats directs ; à 0 fr. 05 par quintal le prix de revient des pelletages supplémentaires (main-d'œuvre civile) ; donc au total une perte de 0 fr. 21 compensant largement l'économie moyenne de 0 fr. 18 résultant des achats directs. Il faut encore remarquer que nous laissons de côté la dépréciation provenant de l'insuffisance de poids spécifique et évaluée au minimum à 1 0/0, soit 0 fr. 22 par quintal.

cultés sérieuses à cet égard par suite du défaut d'approvisionnements locaux et du temps nécessaire pour en faire venir de la gestion voisine. Depuis 1907 cette éventualité a été évitée, dans la 1^{re} région, du fait de la centralisation du service des moutures et, par suite, de celui des achats dans un seul endroit.

Certains officiers acheteurs prétendent qu'ils ont observé, à diverses reprises, un relèvement de 20 à 25 centimes par quintal, du seul fait de leur arrivée sur le marché. Il y a évidemment là une manifestation de la mauvaise humeur du commerce, par l'intermédiaire des cultivateurs inconscients du rôle qu'ils jouaient, ou bien encore froissés du peu de succès obtenu généralement par leurs produits.

Tout en insistant sur la presque totale absorption des achats par les courtiers, quelques rapports constatent une certaine régularité d'offres de vente assez importantes de la part des agriculteurs eux-mêmes. Cette tendance se serait manifestée dans les premiers mois de l'année 1906.

Il y a là une indication précieuse car s'il n'est guère possible d'espérer réserver les achats directs aux producteurs, le commerce assurant les adjudications, il serait cependant à désirer de permettre aux cultivateurs l'accès des fournitures militaires. Or l'achat sur le marché est le seul moyen d'y aboutir. Il est encore nécessaire d'ajouter que leur caractère précaire enlève aux achats directs une partie de leurs chances de réussite. Le jour où ils passeraient de l'état d'expérimentation à celui de régime normal, bien que non

exclusif, ils attireraient ceux des cultivateurs qui ne veulent pas compromettre une situation modeste mais assurée, au profit d'une clientèle de passage.

Au sujet de l'adjudication simplifiée les rapports font ressortir les difficultés que présente, au cours des réceptions, l'interprétation des mots « qualité loyale et marchande » employés par le règlement ministériel pour déterminer les conditions d'acceptation d'une denrée. Il est certain que des critères aussi vagues ne sont pas faits pour simplifier les transactions. De plus il y a autant de qualités loyales et marchandes que de pays, et, dans chaque pays, que de récoltes.

Enfin il ne faut pas oublier que le commerçant, dans une transaction, n'a à tenir compte que des chances de perte ou de gain ; l'officier acheteur y voit surtout sa responsabilité, disciplinaire et pécuniaire, engagée dans l'avenir par le défaut de conservation de la denrée acquise.

Ainsi un fournisseur présente, à la livraison, un blé ayant bel aspect, bien propre et d'un poids spécifique moyen : c'est vraiment de la « qualité loyale et marchande » du pays. Mais on le lui refuse pour manque de siccité. Le marchand objecte la bonne qualité de sa denrée qui est indiscutable. Mais les chances de bonne conservation sont trop aléatoires et l'officier rejette le lot. Si c'est un petit cultivateur voilà un homme guéri des adjudications, même simplifiées.

En résumé tous les rapports concluent à l'impossibilité de se prononcer, pour ou contre les achats

directs, à l'issue des expériences. Beaucoup en demandent la continuation.

Une minorité importante se prononce, par contre, nettement en faveur des achats directs de préférence à l'adjudication simplifiée. Cette dernière, disent-ils, a les inconvénients du premier système sans ses avantages de simplicité.

La grande majorité, enfin, demande, dans tous les cas, le maintien de l'adjudication ordinaire comme base des achats, avec l'adjonction, si de nouvelles expériences en démontrent la possibilité, des achats directs dont l'essai vient d'être tenté.

Nous étudierons plus loin sur quelles bases la nouvelle expérimentation a été organisée en 1907.

SECTION IV

Discussion des achats directs par les organes du commerce et de l'agriculture.

Le nouveau système d'achats n'a été mis en pratique qu'au mois d'octobre 1904 et dans 38 localités seulement : dès le mois de décembre les journaux spéciaux de la meunerie, ceux de l'agriculture, les moniteurs du commerce de nombreux départements, tous, ou presque tous, entreprennent une critique rigoureuse du nouveau procédé de l'administration de la Guerre.

En février et mars 1905 ce sont les Syndicats et les Chambres de commerce qui prennent la question à leur compte. Et la marée des récriminations monte, toujours plus menaçante, jusqu'à la fin de 1905 qui marque une certaine accalmie.

Depuis, l'opposition est moins âpre dans la forme et moins fournie dans le fond.

Sans préjuger de la valeur des raisons invoquées, disons tout de suite que la tempête du début, et le calme qui la suivit, eurent surtout pour cause la peur de l'inconnu qui fit place, un an après, à la quasi certitude que l'innovation ne changerait rien aux conditions générales antérieures du marché : nous avons vu, en effet, que le gros de la clientèle des achats directs resta le même que celui des adjudications.

La campagne contre l'expérimentation, bien que fort atténuée, a cependant continué en 1906 et repris, avec les nouveaux essais, en 1907. Cela s'explique par ce fait que le but poursuivi n'est pas, au fond, la disparition de l'achat direct, reconnu sans danger, mais la suppression du Cahier des Charges des adjudications si redoutable pour les fournisseurs de l'Etat.

Voyons maintenant les principales objections présentées.

Le 28 juin 1905 la Chambre de Commerce de Paris examinait la nouvelle situation créée par l'expérimentation qui se poursuivait. Sa Commission des douanes et questions économiques lui présentait, après étude

préalable, un rapport dans lequel les différents points de vue étaient examinés (1).

Son rapporteur, M. Regnault-Desrozières, s'exprime ainsi :

«... Vous savez, Messieurs, que, d'une manière générale, en vertu des règlements administratifs de notre pays, l'Etat, les départements, les communes, les établissements hospitaliers ne peuvent, pour leurs contrats avec le public, traiter directement, de gré à gré, mais doivent avoir recours à l'adjudication publique. On a toujours considéré, en effet, que l'adjudication publique est le meilleur système pour permettre à la libre concurrence de se manifester, pour sauvegarder les droits de chacun, pour écarter toute suspicion, et pour mettre à l'abri la responsabilité morale des administrations.

« Jusqu'à ces derniers temps, l'administration militaire s'est conformée aux règlements et c'est à l'adjudication publique qu'elle avait recours pour se procurer les denrées nécessaires à ses nombreux services.

« Pourquoi essaie-t-elle aujourd'hui de renoncer à ce système pour l'achat des blés, des avoines et des fourrages ?

« Pourquoi ? M. le Ministre de la Guerre l'a écrit : « le système d'achats directs — lit-on dans une dépêche ministérielle communiquée, il y a quelques

1. *Bulletin de la Chambre de commerce de Paris* du 8 juillet 1903.

semaines, par M. le Préfet de la Gironde à la Chambre de Commerce de Bordeaux — n'a été mis en essai que pour répondre au désir, maintes fois exprimé à la tribune du Parlement, de faciliter l'accès des producteurs aux fournitures de l'armée ».

M. Regnault-Desrozières poursuit : « Les producteurs, les cultivateurs n'avaient-ils donc pas le droit de prendre part aux adjudications militaires ? Rien ne les en empêchait, l'accès leur en était grand ouvert. Mais, en fait, ils ne s'y présentaient presque jamais ».

On peut remarquer qu'il en est de même pour les achats directs dont les neuf dixièmes sont accaparés par les négociants et courtiers.

« Ils trouvaient, en effet, continue le rapporteur, l'administration beaucoup trop difficile. Ils lui reprochaient de demander une qualité trop belle, presque impossible à fournir ; d'exiger pour les blés et les avoines un poids minimum à l'hectolitre, un maximum d'impuretés ; de ne pas fournir de sacs vides pour effectuer la livraison ; de ne pas payer aussitôt la marchandise reçue, et, enfin, d'imposer pour la soumission, comme pour le paiement, trop de formalités, de délais, de démarches (papiers timbrés, enregistrements, factures, mandats, etc.). Rien de tout cela n'existe quand ils vendent au commerce ou à la meunerie ».

M. Regnault-Desrozières fait ensuite l'historique de la question : il signale la pression exercée, dans ces dernières années, par les Syndicats agricoles pour que l'administration de la guerre se décidât à « commercialiser » ses rapports avec l'agriculture.

Il conclut en protestant contre « tout ce qui se rapporte à l'exclusion du commerce et au monopole de fait donné pendant de trop longs moins à l'agriculture. »

La Chambre de commerce de Paris avait, en effet, été saisie des protestations de nombreux intéressés : Syndicat bourguignon de la meunerie, meuniers et négociants en grains de la région lyonnaise, la Chambre syndicale des grains et fourrages de Vitry-le-François, celle de Clermont-Ferrand, les négociants en grains de la région de Rennes, l'Association nationale de la meunerie française, le Syndicat de la meunerie de la région de Paris, le Comité de défense des intérêts du commerce des grains et fourrages, constitué à Paris par les délégués de tous les syndicats de Paris et d'un très grand nombre de syndicats de province (entre autres Nancy, Toulouse, Chartres, Orléans, Sens, Troyes, Bordeaux, etc.).

Enfin des Chambres de commerce apportaient à ces associations syndicales l'appui de leur autorité et confirmaient leurs réclamations par des délibérations spéciales. Citons notamment, les Chambres de commerce de Rennes, Gray, Vitry-le-François, Le Havre, Moulins, Sens, Meaux, Besançon, Nevers, Tarbes. Ajoutons le vote de l'assemblée des Présidents sans oublier l'appui donné à celui de Tarbes par les présidents de Poitiers, Orléans et Cambrai.

Nous ne pouvons analyser le texte de toutes ces délibérations ou protestations : nous ne les citons du reste que pour souligner l'importance du mouvement.

D'ailleurs, si elles varient par la forme, le fond demeure le même et nous allons l'examiner.

D'abord on appelle la plus sérieuse attention « de qui de droit » sur le grave danger que ferait courir au commerce la généralisation possible par l'administration de la guerre — pour les autres fournitures militaires — d'un mode de procéder qui, se rapprochant des aspirations de certaines écoles économiques, rendrait l'Etat négociant, meunier, boucher, fabricant de chaussures, d'équipement, etc., et supprimerait ainsi implicitement le commerce et l'industrie, « qui sont les bases de l'activité et de la richesse d'une nation ».

Il nous semble fort exagéré d'accuser de collectivisme l'administration de la guerre parce qu'au lieu de passer ses conventions à l'Hôtel-de-Ville d'une localité elle les réalise sur la place du marché. L'Etat n'achète que pour entretenir ses troupes et non pour faire le commerce.

D'un autre côté on s'étonne que l'Etat qui impose, pour leurs achats, aux départements, communes, etc., la règle de l'adjudication, se soustrait lui-même à cette règle tutélaire.

C'est vrai, mais il faut remarquer qu'il s'agit d'une expérience que l'Etat veut faire lui-même afin d'éviter une école aux collectivités qui lui sont subordonnées.

On se plaint aussi que « l'omnipotence de l'Etat » intervenant de tout son poids sur le marché public, au mépris de la neutralité dont il ne doit jamais se départir, constitue pour la meunerie et le commerce

des grains et fourrages un danger des plus sérieux qui les menace dans leur existence même ».

On déclare cette intervention contraire au droit public, au droit des gens, à la liberté du commerce.

Ces critiques perdent toute valeur du fait de leur exagération.

Qu'un achat important d'avoine, fait par l'Etat, dans une localité, ait une influence sur le marché, c'est possible, mais la chose est complètement indépendante du mode de réalisation adopté (1).

On insiste cependant en disant que l'administration de la guerre n'étant pas, comme les autres acheteurs, guidée par le prix auquel on pourra revendre la marchandise, n'a aucune raison pour résister aux exigences des vendeurs, qu'il en résulte forcément une majoration de prix au détriment du Trésor.

Cette objection, si elle était fondée, s'appliquerait aussi bien à l'adjudication qu'aux achats directs. Mais elle est inexacte car ces deux modes d'acquisition sont dominés, l'un et l'autre, par l'obligation du prix-limite. En fait nous avons vu que les prix des achats directs étaient toujours inférieurs à ceux de l'adjudication du même jour.

On répondrait de même à cette affirmation « que, sans le contrôle de la publicité de l'adjudication, il tombe sous le sens que les prix payés par l'Etat feront cours, et, n'étant aucunement réglés par la loi de

1. En tenant compte, bien entendu, de ce que la date de l'achat est toujours notifiée à l'avance.

l'offre et de la demande, ils peuvent facilement devenir exagérés ».

Presque tous répètent que sur les marchés visités par l'officier acheteur les cours sont absolument faussés, parce qu'il achète toujours plus cher que le commerce; que les officiers d'administration, malgré leur habileté professionnelle, leurs bonnes intentions, ont tendance, par leurs offres élevées, à augmenter l'échelle des prix parce qu'ils sont insuffisamment renseignés sur les variations des cours si fréquentes dans le commerce des grains. Que les prix payés par eux sont presque toujours supérieurs à ceux qui existent, et que les commerçants qui veulent faire des achats sont contraints d'élever leur prix.

C'est là l'effet produit par un surcroît de demandes : c'est un phénomène économique naturel et non une perturbation dans les cours.

Certains autres prétendent « que les officiers sollicitent les offres directes avec des prix toujours élevés, fixés d'avance (et fixés trop haut) par les directions de l'intendance, ce qui a pour résultat inévitable de fausser les cours normaux d'une région au détriment du commerce et de la meunerie ;

« Que l'offre se trouve dominée par la demande, et qu'il en résulte forcément une majoration dans les prix au détriment du Trésor, et qu'on a pu constater que les mêmes blés ont bénéficié, sur les marchés, de o fr. 50 de plus-value au quintal, par l'opposition des contre-offres des acheteurs militaires à celles des acheteurs civils ».

Cette crainte correspond à une situation que les meuniers, mieux que personne, savent irréalisable.

D'abord les prix fixés à l'avance, comme maxima à ne pas dépasser, sont fonction des cours de la région. Ils sont souvent si faibles qu'ils ne se prêtent pas à l'élasticité des cours et font échouer successivement plusieurs adjudications.

Mais il est fait un reproche d'ordre général à l'administration de la guerre auquel il convient de répondre tout d'abord.

Les organes commerciaux se plaignent de ce que le département de la guerre, par ses achats sur les marchés nationaux, a une tendance à y bouleverser les conditions normales de l'offre et de la demande.

On peut objecter à cela que c'est une obligation matérielle pour l'administration militaire d'acheter sur les marchés ce qui lui est nécessaire. Tout au plus pourrait-on lui reprocher l'irrégularité de ses acquisitions et l'incertitude de leur importance si elle n'avait précisément pris de multiples précautions pour uniformiser son action.

Depuis de longues années nous ne créons plus d'approvisionnements nouveaux ; les achats qui sont faits n'ont donc pour but que de remplacer les consommations. Or celles-ci sont, comme les troupes, réparties à peu près également sur tout le territoire ; dans tous les cas en des points bien connus.

Lorsque dans certains endroits la densité des troupes est excessive par rapport à celle de la population ou bien à l'importance des ressources locales (Nord-Est,

Alpes, etc.) les contingents à réaliser sont répartis sur des marchés voisins plus abondamment pourvus.

L'administration a donc réalisé, dans l'espace, une répartition, aussi uniforme que possible, des demandes de denrées dont elle a besoin. Ajoutons, à ce sujet, que le moindre écart qu'elle ferait provoquerait immédiatement l'intervention des autorités électives fort chatouilleuses en cette matière.

Dans le temps sa répartition est aussi équitable et les besoins auxquels elle doit faire face sont connus ainsi que l'époque de leur satisfaction.

Mais l'administration ne saurait aller plus loin et, contrairement aux affirmations des Syndicats rapportées plus haut, elle reste maîtresse de l'heure au moyen de ses prix-limites et grâce à ses approvisionnements du service courant.

Et cette arme défensive lui est souvent utile, non dans les achats directs, qui prêtent peu à une entente entre vendeurs (1), mais dans les adjudications publiques où des coalitions sont assez fréquentes.

Ne serait-ce que comme soupape de sûreté du système des adjudications, la pratique des achats directs, dans certaines conditions que nous examinerons plus loin, aurait une heureuse influence. C'est ce qu'a tout de suite compris le commerce des grains et ce qui lui a dicté son attitude dans la question.

Dans le camp opposé, celui de l'agriculture, on se félicite naturellement de cette innovation. On y péti-

1. Divers cas d'ententes sont cependant signalés.

tionne en faveur de l'extension du système d'achats directs pour toutes les fournitures nécessaires à l'entretien de l'armée. C'est dans ce sens, qu'en 1905, un Congrès national des syndicats agricoles adoptait un vœu tendant à faciliter le développement de l'expérimentation entreprise.

Un « Comité permanent de la vente du blé », siégeant à Versailles, adressait des circulaires aux officiers d'administration acheteurs en vue de l'application du nouveau régime. Un de ces documents, portant la date du 25 octobre 1904, transmet une feuille d'informations où « les officiers acheteurs pourront, par la lecture de l'article de tête, se rendre compte des efforts accomplis pour amener les agriculteurs à entrer en relations directes avec le service de l'intendance, et verront de quelle manière ils peuvent utilement collaborer avec les associations agricoles en vue de réaliser le but poursuivi : l'intérêt commun de la défense nationale, du contribuable et de la culture. Ils auront, en même temps, dans le second article et dans le graphique annexé, des renseignements sur les cours du blé et sur leurs mouvements ».

Mais, d'une manière générale, les agriculteurs eurent le triomphe modeste et leurs organes se contentèrent de répondre modérément aux insinuations de leurs concurrents.

Revenons donc au rapport de M. Regnault-Dersoziers qui résume, aussi complètement que possible, toutes les objections faites au nouveau système.

A un journal agricole qui prétendait que les achats directs étaient nécessaires pour faire l'éducation des officiers d'administration en les dressant, dès le temps de paix, au métier qu'ils auraient à faire en temps de guerre, le Rapporteur réplique par un certificat de haute capacité qu'il délivre, en bloc, à tous les officiers d'administration et intendants. « Tous les membres de notre compagnie, qui sont ou ont été, à différents titres, en rapport avec l'intendance ou l'administration militaire, pourraient confirmer cette appréciation. Et s'il était besoin d'autres témoignages, nous pourrions en appeler à celui des notables-idoines, meuniers, commerçants en grains et fourrages, qui, sur la désignation de notre compagnie, ont été maintes fois, chaque année, depuis quinze ans, appelés à prendre part aux commissions d'expertises de la section technique du Comité de l'intendance. Ils ont vu, en effet, de leurs yeux, les denrées en litige, venant de tous les points du territoire. Ils ont eu connaissance des critiques dont elles étaient l'objet de la part des officiers d'administration et des intendants. Ils ont reconnu que ces critiques étaient, dans la presque totalité des cas, absolument justes et dénotaient une connaissance approfondie des marchandises ».

Il objecte ensuite, ce qui est fort juste, qu'en temps de guerre l'intendance aurait le concours de ses fonctionnaires de la réserve et de la territoriale, commerçants pour la plupart rompus aux affaires, sachant où se trouve la marchandise et le prix qu'elle vaut.

Mais c'est quelques lignes plus bas qu'il place la question sur son véritable terrain.

« Au surplus, le but à poursuivre dans les achats n'est pas le même en temps de paix qu'en temps de guerre. Dans le second cas les denrées qu'on achète sont consommées à bref délai. Dans le premier, elles sont mises en magasin pour attendre leur tour de consommation. Or, l'importance des approvisionnements (blés et farines) entretenus par le Ministère de la guerre est telle que ces approvisionnements ne peuvent être renouvelés, par la consommation de l'effectif de paix, que dans un délai de trois ans (deux ans pour l'avoine) (1).

« Il n'est pas besoin d'être du métier pour comprendre que, quand il s'agit de conserver du blé, de l'avoine, aussi longtemps, on ne peut se contenter de marchandises ordinaires et de qualité courante. Il faut des marchandises de choix ».

Voilà, à notre avis, l'essence même de la question. Nous y reviendrons quand nous essaierons de préconiser une solution.

Déjà en 1870, dans son ouvrage *Meunerie, boulangerie*, Charles Touaillon, praticien d'une compétence reconnue, écrivait : « quels que soient les moyens de conservation qu'on adoptera, on doit choisir les denrées de bonne qualité et aussi sèches que possible. Les grains relativement lourds devront être préférés ».

1. Cette durée est bien exagérée pour la plupart des places.

Parmentier avait déjà dit : « le choix du blé consiste essentiellement dans sa pesanteur et sa netteté : la même mesure, suivant le blé, peut présenter un écart de poids d'un dixième ».

M. Regnault-Desrozières continue : « Le poids du blé, en effet, est une qualité essentielle ; le poids est le signe de la bonne qualité. Plus un blé est lourd, plus il est estimé (1).

« L'intendance avait donc absolument raison quand elle exigeait pour ses adjudications de blé un poids spécifique extrêmement élevé.

« Ce poids spécifique élevé, l'obtient-elle par des achats directs ? Il est permis d'en douter. Si habile, si expérimenté, si attentif que soit un acheteur, il lui est très difficile d'apprécier, à un kilogramme près, le poids à l'hectolitre d'un lot de blé quand il n'a à sa disposition qu'un échantillon qui tient dans le creux de la main et qui, souvent, a séché par un séjour de plusieurs heures dans la poche du vendeur. Les erreurs sont fréquentes.

« Aussi le commerce ne partage-t-il pas l'optimisme du ministère de la guerre qui, par une note officielle, déclare encourageants les premiers résultats de ses achats directs, et accuse une économie de

1. Nous avons déjà dit quelle importance nous attachions au poids spécifique du blé, mais nous ne saurions aller aussi loin que M. Regnault. Le poids est un indice de qualité, de bon rendement, mais certains blés légers donnent de fort belle farine. Ce qui est vrai au point de vue militaire ne l'est pas toujours rigoureusement dans la généralité des cas.

0 fr. 367 par quintal de blé (1) comparativement aux prix des adjudications ; 0 fr. 367 ! Qu'est-ce que cela ? quand, d'après les usages du commerce, à une différence de un kilogramme en moins par hectolitre, correspond une diminution de valeur de 2 pour cent par quintal, soit, au cours de cette année, 0 fr. 46 (et 0 fr. 92 si la différence est de 2 kilogr.) (2) et quand on sait que les commerçants ont offert de fournir la qualité des achats directs à environ un franc de moins que celle exigée par le cahier des charges de l'adjudication (3) ».

Le rapporteur en conclut, qu'en fin de compte, la prétendue économie se changera en perte ; et à l'appui de sa déduction il cite l'administration elle-même qui accompagne l'énonciation de ses résultats satisfaisants des très justes observations suivantes :

« Ces résultats ne sauraient être considérés comme définitifs. Il y aura intérêt, notamment, à savoir si la conservation des approvisionnements est aussi bien assurée qu'autrefois, si les déchets ne viennent pas diminuer, dans de trop fortes proportions, les résultats obtenus (4) ».

1. C'est à peu de chose près la moyenne donnée par notre graphique n° 1.

2. Combien ces affirmations renforcent les considérations sur lesquelles nous nous sommes appuyé dans la détermination de notre coefficient qualité ! Mais nous croyons sincèrement que ces chiffres sont exagérés.

3. C'est ici que perce le bout de l'oreille, la crainte salutaire de la soupape de sûreté.

4. Circulaire ministérielle du 21 juin 1905.

S'il en est ainsi, dit-il, le Trésor sera lésé, et le contribuable, déjà surchargé d'impôts, aura le droit de se plaindre.

Après cette constatation assez banale, M. Regnault-Desroziers examine ce qu'il considère comme le plus grand danger des achats directs : la répercussion qu'ils auront sur la qualité du pain du soldat.

A côté d'affirmations discutables et qui sentent trop le parti pris, cette exposition est pleine d'aperçus aussi justes que bien présentés. Nous reproduisons ce passage en entier.

« Nous avons — nous tenons à le dire bien haut — la plus grande confiance dans la compétence, dans les connaissances techniques, dans le dévouement éclairé des officiers d'administration. Mais ce n'est pas porter atteinte à la haute considération qui leur est légitimement due que de faire observer qu'ils ne sont pas infaillibles, qu'il leur arrivera de se tromper et d'acheter du blé en réalité moins lourd qu'ils ne le croient, moins bon qu'ils ne le pensent. Cela arrive, en effet, tous les jours aux acheteurs civils, les plus expérimentés, les plus soucieux d'un intérêt qui leur est personnel.

« Et c'est ainsi qu'il apparaît combien on a eu tort de croire qu'il y a analogie complète entre un acheteur civil et un acheteur militaire.

« Si l'acheteur civil se trompe, lui seul supportera la conséquence de son erreur : commerçant, il revendra sans bénéfice ou avec perte ; meunier, il obtiendra moins de farine et plus de son, et le bénéfice

espéré disparaîtra, laissera même la place à une perte.

« Si l'acheteur militaire s'est trompé, son erreur se traduira par une diminution de la qualité du pain du soldat. Peu de mots suffiront à le démontrer.

« Les rendements de la mouture du blé sont excessivement différents et variables. Ils dépendent de la qualité des blés, des conditions dans lesquelles le blé a muri, ou a été récolté. En général, plus un blé est lourd plus il rend de farine.

« Quelque soit le blé qu'elle écrase, la meunerie civile n'a qu'un but, celui que lui imposent la concurrence et le goût du public, c'est-à-dire : isoler soigneusement l'amande farineuse du grain et éliminer complètement le son. Et c'est ainsi qu'elle obtient, suivant les blés et les années, de 60 à 70 kilogrammes de farine pour 100 kilogrammes de blé. Exceptionnellement, elle pourra atteindre 75 kilogrammes ; mais c'est là un maximum. « Si on obtient davantage — disait Parmentier (1) il y a près de cent trente ans, et cela est encore rigoureusement exact — le surplus n'est que du son réduit aussi fin que de la farine ».

« Or, depuis le 30 juillet 1853, le taux de blutage des farines militaires demeure invariablement fixé à 20 pour 100, c'est-à-dire que, avec 100 kilogrammes de blé, on doit, dans tous les cas, dans toutes les années, faire 80 kilogrammes de farine. C'est-à-dire qu'il y aura toujours dans cette farine, et par conséquent dans le pain du soldat, une proportion de son tou-

1. Avis sur la meilleure manière de faire le pain.

jours excessive, et que cette proportion sera d'autant plus grande que la qualité du blé sera moins bonne.

« La qualité du pain de nos soldats est-elle donc assez élevée pour qu'on puisse se risquer à la diminuer, si peu que ce soit ? Certainement non.

« Un commandant de corps d'armée l'appréciait en ces termes dans une note officielle en 1895 : « il est insupportable de voir le pain de munition réfractaire à tout progrès. Depuis trente ans l'amélioration du pain a été considérable et générale pour toutes les classes de la société. Seule, la boule de son du soldat est restée immuable ».

Nous laissons à M. Regnault l'entière responsabilité de sa citation. Une semblable opinion, exprimée par un troupier ou un jeune officier grincheux, ne constituerait qu'une boutade heureuse. Mais de la part d'un général elle dénoterait une ignorance profonde et un désintéressement coupable du bien-être de ses hommes.

On a souvent répété, dans la presse, à la tribune du Parlement, que l'administration militaire achetait son blé plus cher que le consommateur civil, mais que, par compensation, le pain qu'elle livrait au soldat était également inférieur au similaire du commerce.

C'est vrai et la raison est fort simple. Le blé est cher parce qu'il doit avoir deux qualités exclusivement militaires : grand rendement (80 o/o), conservation au-delà des limites habituelles (3 ans au lieu de 18 mois). Le pain est plus bis que celui de la boulangerie civile parce qu'au lieu d'extraire, de 30 à 40 pour cent de

son, du blé écrasé, l'administration militaire n'en retire que 20 pour cent, et cela par raison d'économie.

M. le Sous-Secrétaire d'Etat Chéron, dont tout le monde se plaît à reconnaître l'active sollicitude pour le bien-être et la santé du soldat, s'est proposé, en octobre 1906, à son arrivée au Ministère, le relèvement modeste de 20 à 25 pour cent du taux de blutage des moutures militaires. A la fin de 1908 des expériences sont bien faites, mais la réforme est loin d'être réalisée.

Il ne faut d'ailleurs rien exagérer : à son entrée à la caserne le jeune soldat trouve son pain si peu désagréable qu'il en fait une consommation excessive qui ne s'atténue qu'au bout de quelques mois de séjour au régiment.

Ajoutons aussi que le pain n'est distribué au soldat que très rassis ce qui est contraire aux habitudes actuelles : dans les villes, tout au moins, le pain est consommé tout frais. Cet inconvénient serait encore difficile à faire disparaître, nos manutentions devant avoir, toujours disponibles, deux jours de pain d'avance en prévision des envois de troupes aux grèves.

Qu'on nous pardonne cette trop longue digression : elle n'avait pour but que d'élaguer des remarques nombreuses qu'il eût fallu faire après certaines des idées, fort judicieuses du reste, qu'expose M. Regnault-Desroziers.

Cette discussion est d'ailleurs fort ancienne. Pour

citer encore une fois l'éminent savant Parmentier, rappelons que, dans un rapport du 11 novembre 1796, sur le pain des troupes, il s'exprimait ainsi : « nous pensons que le pain des troupes doit se rapprocher, autant qu'il est possible, de celui que consomment les habitants du pays. Dans tous les cas, il faut en extraire le son. Le son dans le pain n'offre que des inconvénients sans aucun avantage. N'altérons pas, par un intérêt mal entendu, la subsistance alimentaire fondamentale des défenseurs de la Patrie ».

L'amélioration préconisée par l'illustre pharmacien n'a pas encore été réalisée. Du reste n'oublions pas qu'il y eut, il y a une quinzaine d'années, un engouement prononcé pour le pain complet.

Quelles seront les conclusions du Rapporteur de la Chambre de commerce de Paris? Elles sont exprimées sous la forme d'un vœu que la Compagnie adopta dans sa séance du 28 juin et qui est ainsi libellé :

« La Chambre de commerce de Paris,

« Considérant que le système d'achats directs de
« céréales et de fourrages mis à l'essai par l'adminis-
« tration militaire soulève les protestations unanimes
« du commerce des grains et fourrages et de la meu-
« nerie ;

« Considérant que ce système est contraire aux
« règlements administratifs de notre pays (1) ;

« Que son application définitive créerait un précé-
« dent dangereux pour les finances publiques et pour

1. Affirmation absolument gratuite puisqu'il s'agit d'essais.

« le commerce, et aurait pour résultat de faire baisser
« la qualité déjà insuffisante du pain du soldat ;

« Considérant qu'il existe un système d'adjudication
« qui a fait ses preuves et qui peut donner satisfaction
« à tous les intérêts ;

« Emet le vœu :

« Que l'administration militaire renonce aux achats
« directs ;

« Qu'elle mette à l'essai le système d'adjudication
« pratiqué par l'Assistance publique de Paris, avec
« échantillons, indication de poids naturel à l'hecto-
« litre pour les blés et avoines (1), et sans formalités ;

« Et que M. le Ministre de la guerre, quel que soit
« le mode d'achat auquel il croira devoir s'arrêter pour
« la sécurité et la sauvegarde des intérêts de l'Etat et
« du bien-être du soldat, traite sur le même pied
« d'égalité, tant au point de vue de l'achat que des
« conditions de la livraison, l'agriculteur et le com-
« merçant ».

En dehors de la demande de disparition des achats directs, que la tournure du rapport faisait suffisamment prévoir, le vœu émis par la Chambre de commerce se ramène à deux points. D'abord la mise à l'essai d'un système d'adjudications simplifiées analogues à celles passées par l'Assistance publique de Paris. Ce désir a reçu satisfaction et nous avons vu les résultats

1. Remarquons encore, en passant, que les deux situations ne sont pas identiques, l'assistance publique n'ayant pas d'approvisionnements à entretenir et blutant à 30 pour cent.

donnés par cette expérimentation qui n'a d'ailleurs vécu que pendant les trois mois de février, mars et avril 1906. Rappelons que ces résultats ne présentent, du reste, aucune indication en raison du peu de durée de l'essai et de l'influence, encore souveraine, du mot adjudication et du souvenir de ses exigences.

En second lieu le vœu réclame l'égalité du commerçant et de l'agriculteur. Que veut-on dire par là ? En cherchant, à l'aide de nouveaux procédés d'achat, la facilité pour les agriculteurs de devenir fournisseurs de son administration, le Ministre n'a pas entendu exclure ou seulement gêner les commerçants. Il n'a voulu que modifier des formes qui, en pratique, assuraient un monopole de fait à ces derniers.

Il nous suffira de signaler, en passant, le petit nombre de cultivateurs, 9 pour cent, ayant pris part aux achats directs au cours de la période considérée.

En terminant cette étude sommaire disons un mot du Congrès de la Meunerie tenu, à Paris, le 16 octobre 1905.

On y répète ce que nous avons déjà entendu contre les achats directs. De plus on insiste particulièrement, c'est le dix-septième vœu qu'on émet à ce sujet depuis quinze ans, sur la substitution des achats de farine à ceux de blé par l'administration de la guerre (1).

1. C'est là une vieille question tenant fort à cœur à la meunerie. A notre avis elle ne saurait recevoir une solution favorable pour de nombreuses raisons. Comme cela sort de notre sujet nous nous contenterons de citer l'impossibilité de constituer en farine des approvisionnements de longue durée.

Le rapporteur de ce vœu, M. Pelletier-Bègue, s'élève contre le taux d'extraction exagéré des farines de la guerre qui ne sont, dit-il, qu'un mélange de farine et de brisures de son, puis il condamne l'intervention de l'Etat sur les marchés « où il fait une concurrence ruineuse aux industries qui doivent y acheter, puisque l'Etat a son débouché assuré et une caisse toujours pleine pour payer, alors que nous n'avons, nous, que des débouchés aléatoires et une caisse que nous devons alimenter nous mêmes » (1).

Il conclut en demandant le retour à l'adjudication mais avec la suppression des garanties que donnait l'ancien cahier des charges.

C'est naturellement dans ce sens que s'est prononcé le congrès.

Nous n'irons pas plus loin dans nos citations. En résumé ce que demande le commerce c'est d'écarter la petite clientèle de producteurs des fournitures de la guerre. L'adjudication sous toutes ses formes, même avec un lotissement aussi minime qu'on voudra, laissera toujours le commerçant, avisé et puissant, maître du marché.

Ce qui serait, *à priori*, excessif serait le retour à l'ancienne et exclusive adjudication, avec tous ses inconvénients, mais par contre débarrassée complètement des seuls avantages qu'elle présentait pour l'administration : la garantie d'un bon produit.

1. *La Meunerie française*, numéro d'octobre 1905

CHAPITRE III

LA REPRISE DES ESSAIS EN 1907

Nous examinerons successivement quelles modifications ont été apportées à la réglementation des premiers essais et quels sont, au moment où nous terminons ce travail (octobre 1908) les résultats que semble vouloir donner la nouvelle expérimentation.

SECTION I.

Modifications apportées à la réglementation des premiers essais.

Le 9 septembre 1907, le Ministre faisait signer deux décrets(1) ayant pour but la reprise des essais d'achats directs interrompus depuis 1906.

Cette mesure était justifiée d'abord par les écono-

1. Voici le texte de ces décrets :

Le Président de la République française,

Sur le rapport des Ministres de la guerre et des finances,

Vu le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique ;

mies réalisées dans les périodes précédentes, puis par la nécessité de mieux préciser encore les avantages

Vu le règlement du 3 avril 1869 sur la comptabilité des dépenses du ministère de la guerre ;

Vu le décret du 3 juin 1904 ;

Décète :

Art. 1^{er}. — Les dispositions du décret du 3 juin 1904 relatif aux avances à consentir aux officiers d'administration chargés des achats directs de grains et de fourrages effectués pour le département de la guerre auront effet à compter du 1^{er} octobre 1907 jusqu'au 30 juin 1909.

Art. 2. — Les Ministres de la guerre et des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Rambouillet, le 9 septembre 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le Ministre de la Guerre,

G. PICQUART.

Le Ministre des Finances,

J. CAILLAUX.

Le Président de la République française,

Sur le rapport des Ministres de la guerre et des finances ;

Vu le décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'Etat ;

Vu les décrets du 9 février 1904 et du 14 juin 1905 ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Décète :

Art. 1^{er}. — Pour les services en gestion directe du département de la guerre désignés de concert entre les Ministres de la guerre et des finances, il pourra être fait, par dérogation aux dispositions de l'article 22 du décret du 18 novembre 1882 concernant les objets à livrer immédiatement, des achats de grains et de fourrages, sur simple facture, jusqu'à concurrence de 10.000 francs.

Cette disposition aura effet jusqu'au 30 juin 1909.

Art. 2. — Les Ministres de la guerre et des finances sont

que le système était susceptible de procurer et enfin d'apprécier plus exactement et plus complètement si l'adoption définitive de ce procédé devrait être décidée pour la constitution et le renouvellement des approvisionnements à entretenir dans les magasins du service des subsistances militaires.

Cette reprise des essais correspondait d'ailleurs, comme nous l'avons vu, aux vœux des groupements agricoles. On espérait qu'elle permettrait de suivre plus attentivement les effets financiers du système d'achat qui en ferait l'objet et, en outre, de se rendre compte si la participation des cultivateurs aux achats directs irait en augmentant.

Le Ministre faisait du reste remarquer que si les économies déjà réalisées, apparaissent comme très appréciables, d'après les rapports qui lui sont parvenus, il y avait lieu d'observer toutefois que les calculs effectués à cet égard n'offrent pas le caractère d'exactitude et de précision désirable pour qu'il puisse en être fait état d'une manière absolue. La comparaison des prix des fournitures pour les achats directs, avec ceux des

chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des Lois*.

Fait à Rambouillet, le 9 septembre 1907.

A. FALLIÈRES.

Par le Président de la République :

Le Ministre de la Guerre,

G. PICQUART.

Le Ministre des Finances,

J. CAILLAUX.

fournitures de l'adjudication, aurait dû être faite, avons nous vu, en tenant compte des différences de qualité et des fluctuations des cours survenues dans l'intervalle qui a séparé parfois les opérations d'achats effectuées dans une même place, selon chacun des procédés expérimentés.

En outre, il était bon de s'assurer, par une plus longue durée des essais, si les cultivateurs continueraient à les suivre, ou s'ils s'en désintéresseraient peu à peu.

En conséquence une Circulaire du 8 octobre 1907 venait réglementer les conditions dans lesquelles l'expérimentation se développerait.

Nous allons dire quelques mots des dispositions principales de ce document qui, d'une manière générale et sauf les modifications exposées ci-après, maintenait l'ensemble des prescriptions appliquées aux premiers essais.

L'idée maîtresse de la Circulaire du 8 octobre 1907 est d'introduire le facteur qualité dans l'économie du système : c'était combler une regrettable lacune de la réglementation antérieure.

Le Ministre obtient ce résultat de la manière suivante : il fixe des poids spécifiques minima et des taux de déchets de criblage maxima, en dehors desquels on ne peut traiter.

Ensuite les prix des achats directs sont affectés de majorations ou de diminutions correspondant à leur différenciation avec la même denrée provenant de l'adjudication contemporaine.

Voici le mode de fonctionnement qui se rattache à trois points principaux.

1. — Tolérances à accorder pour les conditions que doivent remplir les fournitures.

a) *Poids spécifiques des blés, avoines et orges.*

On fixera (1) pour chaque fourniture un poids spécifique de base et un poids spécifique minimum, de façon à donner plus de latitude aux vendeurs et de leur éviter un refus pour défaut de poids, si d'ailleurs la denrée est très bonne sous tous les autres rapports.

Ce système incitera le fournisseur, pense le ministre, à livrer une denrée de la meilleure qualité possible, puisqu'il obtiendra ainsi le prix le plus élevé avec le poids maximum.

b) *Déchet maximum de criblage et proportion de graines étrangères.*

On fixera également un maximum de déchet de criblage et de graines étrangères, mais avec une tolérance en plus à déterminer, de manière à permettre l'accep-

1. Toutes ces fixations sont l'objet de décisions de l'Intendant directeur du service suivant les conditions locales et, ajouterons-nous, suivant le but poursuivi.

tation de la denrée, si elle satisfait aux autres conditions exigées.

Les tolérances en plus ou en moins qui seront ainsi accordées entraîneront des réfections à faire subir au prix moyen du quintal de la fourniture envisagée.

2. — Faculté laissée aux soumissionnaires de présenter des échantillons avant l'adjudication.

Les candidats soumissionnaires auront la faculté de présenter au gestionnaire, avant l'adjudication, un échantillon de la denrée qu'ils comptent livrer.

Cet échantillon servira de comparaison pour l'examen définitif de la fourniture présentée en livraison au point de vue de la qualité générale et sous réserve, pour la réception définitive, qu'au moment de la livraison, les conditions particulières de poids, de netteté ou autres, soient remplies.

3. — Paiement direct et immédiat des fournitures de cent quintaux métriques et au-dessous.

D'accord avec son collègue des finances, le ministre décidait de remettre en vigueur certaines dispositions déjà appliquées dans quelques corps d'armée, au cours des années 1901 et 1902, d'abord pour le blé seulement et plus tard pour l'avoine et l'orge. Ces dispositions sont relatives au paiement des fournitures ; elles devront être étendues à toutes les fournitures de

grains et de denrées fourragères qui seront mises en adjudication, aussi bien dans les places où s'effectueront les essais d'achats directs que dans celles où ce système ne sera pas expérimenté.

a) Les officiers d'administration comptables de chacune des places en gestion directe où s'effectueront l'achat et la réception des fournitures de grains et de denrées fourragères pourront, si les fournisseurs préfèrent ce mode de paiement, payer directement, et aussitôt après livraison, la valeur de ces fournitures, à la condition que ces dernières ne dépassent pas, pour un même soumissionnaire, un maximum de 100 quintaux métriques, tant au premier qu'au deuxième concours. Les fournitures plus importantes continueront à être réglées au moyen de mandats individuels délivrés dans la forme ordinaire par le sous-intendant militaire chargé du service.

b) Pour permettre l'effet des oppositions, cessions, transports, etc., qui seraient régulièrement signifiés aux trésoriers-payeurs généraux, on se conformera aux dispositions ci-après :

A l'issue de la séance d'adjudication, le sous-intendant militaire intéressé adressera immédiatement au trésorier-payeur général du département dans lequel est située la place où s'effectuera la livraison, un état, en double expédition, des adjudicataires de 100 quintaux et au-dessous, indiquant leurs noms et adresses, le lieu de réception de la denrée, le nom du gestionnaire et le délai de livraison.

Ce délai, déterminé d'après les besoins du service,

ne commencera à courir, en ce qui concerne le paiement, que cinq jours francs, non compris les dimanches et jours fériés, après l'adjudication. Pendant cet intervalle de temps, le trésorier-payeur général relèvera les oppositions, cessions, transports, etc., qui auraient pu lui être signifiés contre tel ou tel des adjudicataires et les mentionnera sur l'une des expéditions de l'état qu'il renverra, pour notification, à l'officier d'administration comptable. Quant aux oppositions ou autres actes qui lui seraient ultérieurement signifiés jusqu'à l'expiration du délai de livraison, il les notifiera d'urgence à ce gestionnaire.

La notification par le trésorier-payeur général au gestionnaire des significations dont il aurait été saisi aura pour effet de substituer la responsabilité pécuniaire de l'officier d'administration comptable à celle du trésorier-payeur général, à l'égard des créanciers opposants.

c) Pour augmenter les ressources mises à la disposition des officiers d'administration comptables pour le paiement des fournitures, il suffira de fractionner les avances qui peuvent leur être faites et qui sont limitées au chiffre de 20.000 francs ; on évitera toute interruption dans le paiement immédiat des livraisons. Aux termes des règlements en vigueur, une nouvelle avance peut être faite aux services régis par économie, sans que l'avance précédente soit intégralement justifiée, à la condition que la portion d'avance restant à justifier ait moins d'un mois de date.

Nous allons, maintenant, examiner rapidement le mode, proposé par le ministre, pour la comparaison des denrées acquises au point de vue de leur qualité.

La circulaire précitée constate d'abord que les chiffres accusés dans les « Etats comparatifs », fournis à l'appui des rapports sur les résultats des campagnes précédentes, ne semblent pouvoir être acceptés que sous toutes réserves, et que les conclusions à en tirer ne sauraient l'être qu'avec la plus grande prudence.

D'une part, en effet, pour que la comparaison des prix obtenus dans les adjudications publiques et par les achats directs soit légitime, il est indispensable que ces prix se rapportent à la même époque de l'année. Or, il n'en a pas été ainsi : les adjudications et les achats directs effectués dans la région ont été parfois séparés par des intervalles d'un mois, et pendant cette période, les cours ont subi des variations notables. A ce premier point de vue, les comparaisons déjà faites ne présentent donc pas la rigueur désirable.

D'autre part, il convient de remarquer que les denrées provenant des achats directs n'étaient pas soumises, comme celles provenant des adjudications publiques, à des conditions de réception nettement déterminées, telles que poids spécifique minimum à l'hectolitre, maximum de déchets de criblage, etc.

Les denrées obtenues par les deux modes d'achat ne peuvent donc être, de l'aveu du ministre, considérées comme étant de qualité identique, et la compa-

raison à établir entre elles ne peut être exacte, pour la détermination de leur prix de revient, que s'il est tenu compte, aussi approximativement que possible, de cette différence. Pour éviter désormais tout flottement et toute incertitude à ce double point de vue et permettre d'évaluer, sans contestation possible, les économies que les nouveaux essais d'achats directs seront susceptibles de réaliser, le ministre prescrit les mesures ci-après :

Les fournitures qui seront achetées directement devront être comparées, au point de vue de la qualité, à celles provenant des adjudications effectuées aux mêmes dates et dans les mêmes places, et le prix moyen d'achat par quintal de ces fournitures, augmenté de tous frais accessoires (frais de transports, de déplacement de l'officier acheteur, etc.), sera en outre majoré ou diminué de la valeur correspondant à la différence de qualité en plus ou en moins.

Les dates pour la réalisation des achats directs seront fixées de telle sorte qu'elles coïncident avec celles choisies pour les adjudications. A cet effet, on s'efforcera de grouper les achats directs pour chaque place, au lieu de les morceler, ce qui nécessite de trop nombreux déplacements et l'échelonnement, sur une période de plusieurs jours, des opérations ainsi fractionnées.

Cette prescription nous paraît des moins heureuses car elle est en contradiction avec l'idée même de l'adaptation des achats à la situation économique. Son seul avantage est de favoriser, dans une faible mesure

du reste, le rapprochement des prix payés dans les deux modes d'acquisition (1).

La comparaison établie entre les prix de revient nécessitant la mise en parallèle de fournitures provenant des deux systèmes d'achat, ne pourra être effectuée qu'autant que les deux denrées envisagées auront été ramenées à un même type.

Voici comment le document officiel résout pratiquement cette difficulté.

Nous avons dit que les poids spécifiques, déchets de criblage et proportion de graines étrangères étaient fixés, comme par le passé, par les directeurs de l'intendance de chaque corps d'armée. Mais le ministre arrêtait lui-même les tolérances à admettre et les réflexions à observer.

Pour fixer les idées, appliquons à un cas concret la combinaison arrêtée par le ministre.

Dans un corps d'armée le directeur de l'intendance a fixé, pour le blé, les éléments suivants :

Poids spécifique	79 kilogr.
Déchet de criblage	1,5 0/0
Proportion de { alimentaires	1,5 0/0
graines étrangères { inertes ou nuisibles. . . .	0,25 0/0

D'un autre côté, le ministre admet :

1. Un autre circulaire du 21 novembre 1907 est venu, sous prétexte d'interprétation de la première, remettre les choses en état et subordonner la fixation des dates aux conditions du marché local et des besoins à satisfaire.

1° Pour le poids spécifique : une tolérance d'un kilogramme en moins et une réfaction de 0,5 o/o sur le prix par 250 grammes, ou fraction de 250 grammes, manquant.

2° Pour le déchet de criblage : une tolérance de 500 grammes en plus sans que le total puisse dépasser 2 o/o. La réfaction sera égale aux quantités trouvées en plus des fixations des cahiers des charges, multipliées par le prix du blé.

3° Pour la proportion de graines étrangères après criblage, même combinaison que pour les déchets.

Supposons donc qu'on veuille comparer au blé provenant d'une adjudication publique, et payé 25 francs le quintal, un blé d'achat direct déterminé ainsi :

Poids spécifique	76 k. 650
Déchet de criblage	1,642 o/o
Proportion de { alimentaires	1,948 o/o
graines étrangères { inertes ou nuisibles.	0,478 o/o

Le prix au quintal est de : 23 fr. 75.

La réfaction à faire est basée sur le prix d'adjudication et portera sur les trois éléments suivants :

1° Poids spécifique : il manque 2 kg. 350, c'est-à-dire dix fois 250 grammes (9 fois et une fraction) ; donc la

réfaction sera : $\frac{25 \times 0,5}{100} \times 10 = 1,25$ 1,250

2° Le déchet de criblage dépasse de 0 k. 142 le taux fixé ce qui donne :

$\frac{25 \times 0,142}{100} = 0,035$ 0,056

3° Pour les graines étrangères alimentaires nous aurons ($1,948 - 1,5 = 0,448$).

$$\frac{23 \times 0,448}{100 \times 2} = 0,056 \quad . \quad . \quad . \quad . \quad 0,056$$

4° Pour les graines étrangères inertes ou nuisibles, nous aurons ($0,478 - 0,250 = 0,228$).

$$\frac{23 \times 0,228}{100} = 0,057 \quad . \quad . \quad . \quad . \quad 0,057$$

$$\text{Réfaction totale} \quad . \quad . \quad . \quad . \quad \underline{1,398}$$

Si donc, nous retranchons cette somme du prix d'achat du blé de l'adjudication, nous aurons $25 - 1,397 = 23,603$ qui sera le chiffre à comparer avec le prix des achats directs, c'est-à-dire ici, 23 fr. 75.

Nous ne discutons pas l'arbitraire des fixations sur lesquelles repose le système des réfections : il est perfectible mais constitue néanmoins un sérieux progrès.

Nous aurons l'occasion, plus loin, de préconiser un autre dispositif.

SECTION II

Les Résultats.

Bien qu'il ne s'agisse ici de considérer qu'une partie de la période d'expérimentation, les résultats déjà obtenus ne sauraient être négligés : ils constituent un champ d'examen important, aussi bien par la quan-

tité de denrées acquises, que par la durée même de l'expérience.

En ce qui concerne le blé, par exemple, le total des achats, soit par adjudication publique, soit par le nouveau procédé, atteint 35.000 quintaux pour la 1^{re} région.

Nous présenterons ces résultats sous la forme de tableaux et de graphiques, que nous compléterons par un résumé des observations auxquelles ce dernier fonctionnement a donné lieu.

α) Tableaux et graphiques.

Notre enquête, faute de temps, s'est bornée aux achats de blé de la campagne 1907-1908 ; c'est d'ailleurs la plus intéressante en raison du pays où ils s'effectuent. Les départements du Nord et du Pas-de-Calais sont de gros producteurs de blé mais les cultures de fourrages y sont secondaires.

Nous présenterons successivement :

1° L'Etat indiquant les quantités achetées par les deux modes ainsi que les prix de revient et la dépense faite.

2° Le Tableau comparatif des prix au quintal et des poids à l'hectolitre.

3° Le graphique présentant la répartition des quantités achetées entre le commerce et l'agriculture.

Etat des quantités acquises, des

DATES des opérations		Quantités achetées par		Prix			
				Achats directs			
Achats directs	Adjudications	Achats directs (quint.)	Adjudica- tions (quint.)	Prix d'achat	Majora- tion ou dimi- nution en raison de la qualité	Frais acces- soires	
1907	1907						
»	16 novembre.	»	2.750	»	»	»	
Novembre .	»	2.750	»	22 898	Maj. 0 056	0 002	2
»	21 décembre.	»	2.500	»	»	»	
Décembre .	»	2.500	»	21 963	Maj. 0 039	0 001	2
1908	1908						
»	1 ^{er} février. .	»	2.500	»	»	»	
Février. . .	»	4.000	»	21 704	Maj. 0 086	0 001	2
»	29 février. .	»	4.000	»	»	»	
»	28 mars. . .	»	4.850	»	»	»	
Mars. . . .	»	4.850	»	21 952	Dim 0 014	0 001	2
»	2 mai. . . .	»	3.000	»	»	»	
Mai	»	3.000	»	22 038	Dim. 0 008	0 001	2
	Totaux .	46.600	46.600				

Annexe n° 2 à la Circulaire ministérielle du 8 octobre 1907.

et des dépenses faites.

Total		Dépenses		OBSERVATIONS
Adjudications		Achats directs	Adjudications	
Frais de publicité, d'enregistrement, etc.	Total			
0 002	23 383	»	64 304 14	1. Soit une économie moyenne de 0 fr. 247 par quintal au profit des achats directs. Mais si on tenait compte de la différence de poids comme l'indique la Chambre de commerce de Paris (<i>Bulletin du 8 juillet 1905</i>) la réfaction serait de 0,445 ce qui transformerait cette économie en perte moyenne de 0 fr. 198 au quintal. Nous rappelons que nous ne faisons pas nôtre ce mode de réfaction entaché d'arbitraire à notre avis.
»	»	63.129 70	»	
0 002	22 176	»	55.439 60	
»	»	55.007 90	»	
0 002	22 333	»	55.833 36	
»	»	87.164 30	»	
0 0025	21 9625	»	87.850 »	
0 0026	22 3576	»	41.361 62	
»	»	40.586 81	»	
0 00118	22 17118	»	66.513 56	
»	»	66.093 49	»	
		367.186 52	371.302 28	
Economie.		4.115 76 (1)		

Tableau comparati

DATES des		Prix moyen au quintal		
Achats directs	Adjudications	Achats directs	Adjudications	Achats d
1907	1907			
»	16 novembre. . . .	»	23 383	»
Novembre	»	22 956	»	76
»	21 décembre. . . .	»	22 176	»
Décembre	»	22 003	»	76
1908	1908			
»	1 ^{er} février.	»	22 333	»
Février	»	22 0818	»	76
»	29 février.	»	21 9625	»
Mars.	»	21 791	»	75
»	28 mars.	»	22 3576	»
Mars-Avril	»	21 9388	»	75
»	2 mai.	»	22 17118	»
Mai	»	22 031	»	75

et des poids spécifiques.

	Coefficient-qualité		OBSERVATIONS
	Achats directs	Adjudications	
3	»	3 31	Il y a lieu de remarquer la bonne tenue relative en poids des blés provenant des achats directs au début de la campagne.
	3 32	»	
9	»	3 50	
	3 45	»	
3 1	»	3 50	
	3 46	»	
0	»	3 59	
	3 48	»	
3 5	»	3 51	
	3 43	»	
3 4	»	3 53	
	3 45	»	
enne.	3 431	3 49	

III

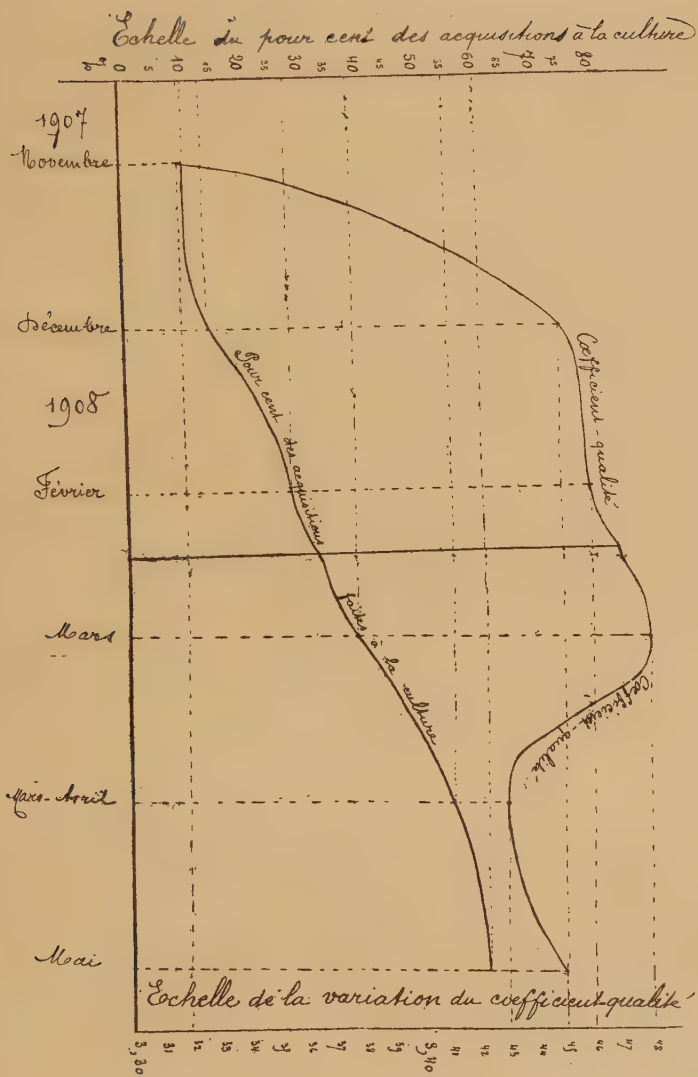
Répartition des achats directs par professions.

DATES	Pour cent des quantités acquises par profession				OBSERVATIONS
	Cultivateurs	Courtiers	Syndicats	Négociants	
1904 1906	9 9	24 5	28 2	37 4	1. Cette moyenne tient compte des quantités et des épo- ques.
1907					
Novembre .	10 5	45 0	30 1	44 4	
Décembre .	14 2	40 2	35 5	40 1	
1908					
Février. . .	28 5	41 5	30 5	29 5	
Mars. . . .	39 3	8 4	25 2	27 1	
Mars-avril .	55 9	5 5	24 9	13 7	
Mai	62 5	6 0	20 1	11 4	
(1) Moyennes de la Campa- gne 1907-08.	44	10	21	25	

IV

Graphique comparatif de la qualité des livraisons
et de la quantité acquise à la culture.

-



b) Observations sur la dernière expérimentation.

1. Il faut tout d'abord signaler que la récolte de 1907 ayant été exceptionnellement bonne dans nos régions, les prix ont été généralement convenables et la qualité moyenne presque toujours acceptable.

Malgré ces circonstances favorables, les négociants ont pu maintenir, pendant toute la campagne, une hausse fictive, d'au moins vingt centimes au quintal, sur les blés recherchés par l'administration. Ce fait était particulièrement apparent lorsqu'on examinait la variation des cours dans la même journée.

Contrairement à ce qui s'était passé dans les campagnes précédentes, les offres, tant du commerce que de la culture, ont toujours été supérieures aux quantités à réaliser, même en éliminant les stocks de qualité insuffisante.

2. Malgré l'abondance des produits sur le marché d'Arras, au cours de cette période, l'importance des achats effectués par le service des subsistances y a provoqué une hausse générale, d'environ 0 fr. 50 par quintal (1), qui s'est maintenue jusqu'au mois de mai sur les blés de bonne qualité.

3. La culture qui, pour ainsi dire, n'avait pris

1. Cette hausse est naturellement indépendante et s'ajoute à la hausse fictive due au mauvais vouloir du commerce.

aucune part aux achats directs effectués de 1904 à 1906, a d'abord été surprise par le renouvellement des expériences; elle s'est ensuite ressaisie et sans l'empressement marqué des négociants aux adjudications elle aurait vite imposé ses exigences.

Ses prix ont toujours été, à part ceux de la première séance, sensiblement supérieurs à ceux du commerce. Ces derniers ont incontestablement servi de régulateur au marché militaire.

4. Les apports de blé sur la place même du marché sont toujours insignifiants; les acquisitions se sont toujours faites sur échantillons et à présentation de la marchandise.

5. La publicité faite pendant toute la campagne a provoqué de nombreuses offres de la culture aux achats directs; au contraire la part prise par les producteurs aux adjudications a été presque nulle (800 quintaux au total).

6. Malgré les refus de denrées des années précédentes un grand nombre d'agriculteurs considèrent encore les achats de l'administration comme susceptibles d'absorber les blés de deuxième qualité délaissés par les minotiers dont ils ne veulent, à aucun prix, négliger la clientèle.

7. Il faut tenir compte, pour expliquer la persistance des cultivateurs à présenter des lots de qualité insuffisante, de leur outillage agricole rudimentaire: même dans les pays de grande production les minotiers et négociants possèdent, presque seuls, des organes de nettoyage à grand rendement.

Il y a là, pour l'administration militaire, une indication précieuse. Elle ne pourra disposer, sur les marchés, de la liberté d'acquisition qui permet les gros bénéfices du commerce, que si elle possède les moyens de remonter, par un nettoyage approprié, les blés de qualité légèrement inférieure dont l'achat lui est actuellement interdit. Il suffira de faire entrer le coût de cette manutention dans la dépense d'achat (1).

8. La plupart des rapports reviennent à une appréciation optimiste de l'issue des expériences ; tous cependant rejettent le nouveau mode comme procédé exclusif d'achat.

Ils préconisent l'appel, de plus en plus grand, au producteur lui-même, non seulement pour les achats directs, mais pour l'adjudication qui garde leurs préférences. Mais ils ne se dissimulent pas que cette pratique est peu en rapport avec les habitudes routinières des campagnes.

En résumé la situation semble être aujourd'hui la suivante : l'agriculture, après de longues hésitations, vient apporter sur nos marchés ses blés de deuxième qualité, réservant les meilleurs pour les minotiers qu'elle préfère, à prix égaux, à l'administration ; le commerce tient seul les adjudications mais lutte avec la dernière énergie contre leurs cahiers des charges.

1. Il faudrait naturellement, au préalable, créer l'outillage approprié à ces manutentions.

Des incidents des plus significatifs se sont produits récemment et ont donné à la question un redoublement d'actualité.

Au commencement du mois d'avril dernier on releva, d'abord dans les garnisons de l'Est, puis ensuite sur de nombreux points du territoire, l'existence de viandes tuberculeuses distribuées aux troupes pour leur consommation.

L'émotion causée fut considérable et eut sa répercussion au Parlement.

Le 7 avril 1908, des orateurs exposèrent la situation, pleine de dangers, qui résultait de l'état de choses pour la santé des soldats. Ils préconisèrent divers remèdes, dont l'étude ne saurait avoir sa place ici, mais dont l'un d'eux intéresse le sujet que nous traitons.

M. le député Gustave Chapuis pensait que le salut, pour les grandes garnisons des 6^e, 7^e et 20^e corps d'armée, était dans le développement de l'institution des boucheries militaires dues à l'initiative du Général Jamont.

Il ajouta : « Il faut encourager l'achat direct aux producteurs en donnant aux officiers l'instruction nécessaire pour leurs achats ».

M. Chéron, sous-secrétaire d'Etat à la Guerre, après un historique des diverses fraudes constatées, en attribua la cause à trois faits :

1^o L'inaptitude du personnel préposé à la réception de la viande ;

2^o Les défauts du mode d'acquisition de cette denrée ;

3° Enfin l'absence d'une inspection sanitaire sur tout le territoire.

Le deuxième motif invoqué, le mode d'acquisition, nous intéresse seul.

M. Chéron précise d'ailleurs à ce sujet sa pensée en disant : « en matière de denrées alimentaires, l'adjudication est un système qui fait que l'Etat n'en a jamais pour son argent ».

Il conclut ensuite :

1° Au développement des boucheries militaires ;

2° A l'instruction technique de tous les officiers ;

3° A un contrôle administratif sévère de la viande sur pied et abattue ;

4° Enfin à la modification du régime des adjudications de viande.

Nous ne retiendrons que ce dernier point bien que le second puisse, à la rigueur, rentrer dans le cadre de notre travail. Nous avons vu combien il était difficile à des officiers d'administration gestionnaires d'arriver à posséder une connaissance suffisante des grains et fourrages pour pratiquer, sinon avec habileté, du moins sans faute lourde, l'achat de ces denrées sur le marché. Or ces fonctionnaires sont des hommes âgés, spécialisés depuis plus de vingt ans dans un service basé sur la connaissance des qualités des diverses matières alimentaires ; ils sont entourés d'éléments d'appréciation et de contrôle dont ils ont l'habitude de se servir.

En ce qui concerne la viande abattue, tous les hygiénistes proclament que son examen ne peut

valoir qu'au point de vue qualité, mais que la détermination de la salubrité d'une viande exige l'inspection de la bête sur pied, puis aussitôt après l'abat, avant l'habillage. Et cette inspection faite, même par des vétérinaires municipaux, notamment à Bar-le-Duc et à St-Mihiel, a donné des résultats déplorables.

Il nous semble donc absolument chimérique d'espérer pouvoir un jour abandonner la réception de la viande, à la caserne, à un officier de troupe, même si des conférences sur la boucherie lui ont été faites à l'Ecole et dans diverses garnisons.

D'ailleurs la solution à laquelle M. Chéron s'est arrêté dans ses Instructions des 22 avril, 2 et 16 mai 1908, a été beaucoup plus judicieuse et pratique et semble de nature à donner de sérieuses garanties.

Mais occupons-nous seulement du quatrième desideratum qui, exprimé après l'opinion si nette de son auteur, ne laisse rien moins présager que la disparition du système de l'adjudication.

L'Instruction du 22 avril 1908, transmissive des nouveaux cahiers des charges relatifs à la fourniture de la viande fraîche aux corps de troupe, non seulement maintient l'adjudication à la base du mode de fourniture, mais en renforce l'influence et par la rigueur de ses Cahiers des charges et par l'obligation du concours restreint, c'est-à-dire l'élimination de cette catégorie de bouchers dits « militaires » des adjudications.

L'obligation est si formelle que, même si le service d'inspection vétérinaire municipal offre toute garantie, les chefs de corps ne peuvent, sous leur responsa-

bilité, laisser pénétrer dans leurs casernes aucune viande issue d'un autre mode d'acquisition.

Nous n'hésitons pas à applaudir à de si heureuses conclusions, persuadé qu'on ne pouvait avoir la certitude de la qualité de la viande à moindre prix ; il en résultera incontestablement un surcroît de dépenses pour l'Etat, mais ce sera, pour M. Chéron, un titre bien mérité à la gratitude de la population militaire.

Retenons seulement, en passant, la distance qui sépare l'examen théorique d'une question à la tribune du Parlement et sa solution pratique adoptée après analyse attentive des faits.

Combien le problème que nous étudions se rapprocherait de sa véritable solution si ses conséquences pouvaient, un jour, apparaître à tous d'une manière aussi tangible !

Disons, pour terminer, que l'heureuse décision du Sous-Secrétaire d'Etat a eu le sort des essais d'achats directs : elle a été immédiatement le point de mire des attaques du commerce de la boucherie qui s'est de suite organisé pour en obtenir la disparition.

Dès le 21 mai se tenait, à Lyon, la réunion des délégués des syndicats de la boucherie de Belfort, Clermont-Ferrand, Vienne, Chambéry, Grenoble, Valence, St-Etienne, etc., en vue d'examiner la campagne menée par l'Union des bouchers du Sud-Est.

Le procès-verbal de la séance rapporte qu'une discussion s'engagea sur l'application des nouveaux cahiers des charges. La plupart des délégués estimèrent que l'interprétation de ces documents donnera

lieu à de nombreuses contestations en raison de certaines clauses qu'ils considèrent comme ambiguës. Ils redoutent notamment que le commerçant de bonne foi soit poursuivi sans qu'il ait des moyens de défense suffisants envers l'officier de réception.

Finalement l'assemblée adopta, à l'unanimité, les vœux suivants :

1^o Poursuivre auprès du Ministre de la guerre la création d'une commission d'appel semblable à celles qui fonctionnent pour tous les autres marchés.

2^o Mise en concordance des inspections civile et militaire par la stricte application de l'arrêté du Ministre de l'Agriculture du 28 novembre 1896.

3^o Proteste contre le principe de l'« adjudication par concours restreint » au nom de l'égalité entre commerçants.

4^o « En raison de la mauvaise administration et des déplorables résultats obtenus par les boucheries militaires, l'Union décide de mettre au jour les agissements de ces boucheries ».

La tournure de ce dernier vœu montre clairement l'âpreté de la lutte.

Il se dégage de ce qui précède, comme de tout ce que nous avons rapporté antérieurement, une animosité irréductible du commerce, ou tout au moins de sa partie agissante, à l'égard des cahiers des charges des adjudications.

C'est la vieille guerre qui continue, sous diverses formes, mais toujours avec le même objectif : enlever à l'administration militaire sa seule arme de défense

contre les bénéfices exagérés de ses fournisseurs.

La question se traite indifféremment, soit devant le Parlement, soit auprès de l'opinion publique : l'argumentation peut être spécieuse l'auditoire est facile à convaincre et l'accusé rarement entendu et presque toujours mal défendu.

D'ailleurs des problèmes de cette importance ne se résolvent pas par un mot, même d'esprit. De nombreuses études, des expériences répétées et une absence complète de parti pris sont indispensables pour découvrir la solution la plus favorable. Malheureusement ces éléments de réussite se trouvent rarement réunis dans de nombreuses assemblées animées du désir, fort excusable, de parer au plus pressé.

C'est ce qui explique, dans la sphère où nous étudions, les changements d'orientation, ou obtenus, ou préconisés, de nos divers règlements administratifs.

CHAPITRE IV

CONCLUSIONS

Nous allons examiner, maintenant, quel mode d'achat nous semble préférable, pour l'administration de la guerre, et comment il conviendrait de l'organiser.

Nous nous appuierons sur la synthèse des idées précédemment exposées, en restant exclusivement sur le terrain actuellement réglementaire.

Après la détermination du genre de denrée qui convient au service des subsistances, nous nous efforcerons de rechercher de quelle manière on peut le trouver et par quel mode il serait avantageux de l'acquérir.

SECTION I

De la denrée recherchée par l'administration de la guerre.

a) Considérations générales.

Dans ses achats de denrées agricoles, l'administration de la guerre se propose :

1^o De renouveler la partie des approvisionnements de réserve arrivée au terme de sa conservation.

2^o D'assurer la subsistance de l'effectif de paix de l'armée.

Dans ce double but, le service des subsistances militaires acquiert, annuellement, des quantités de grains et de fourrages dont une partie sera, de suite, mise en consommation, et dont l'autre ira remplacer, dans les approvisionnements de réserve, le stock qui vient d'en être retiré pour être consommé conjointement avec la première partie des denrées achetées. Cette distinction est utile parce que la consommation annuelle de l'armée ne correspond pas exactement aux quantités à renouveler dans les approvisionnements.

On peut, à ce sujet, se demander pourquoi, dans la limite de la consommation annuelle, on n'augmente pas les quantités d'approvisionnements renouvelées chaque année, de manière à réduire la durée totale de la conservation imposée. La raison en est essentiellement dans l'inégale répartition, aussi bien relative qu'absolue, des troupes et des approvisionnements sur le territoire national. La péréquation absolue ne saurait être obtenue qu'au prix de mouvements de matériel, nombreux et répétés, qui constitueraient une lourde charge pour le trésor public.

De ce qui précède ressort nettement la répartition des denrées acquises en deux catégories :

La première, destinée à figurer un certain temps (de

un à trois ans) (1) dans les approvisionnements de réserve avant d'être livrée à la consommation ;

La seconde qui sera consommée immédiatement.

Ces destinations différentes entraînent logiquement l'administration à exiger des qualités minima différentes dans les deux cas. Pour le blé, par exemple, un poids spécifique élevé sera indispensable pour les deux catégories de contingents à réaliser, puisque, toutes deux, devront fournir, soit immédiatement, soit dans un certain délai, un rendement élevé à la mouture. Mais il faudra, par contre, exiger une plus grande siccité et une homogénéité supérieure des quantités destinées à la conservation.

En résumé, comme il existe des approvisionnements sur tout le territoire, tous nos achats devront comprendre, dans une proportion à déterminer, deux qualités de denrées : pour la facilité du raisonnement nous les appellerons la *grande* et la *petite* suivant qu'elles concernent les approvisionnements de réserve ou la consommation immédiate.

Pouvons-nous définir, d'une manière un peu précise, ces deux qualités minima des denrées recherchées ? La question a une très grande importance en raison des différences de qualité considérables que présente une même denrée suivant la région où elle est récoltée, ou bien d'après l'année de la récolte.

Ainsi, pour le blé par exemple, nous voyons des

1. Cette durée est celle qui s'ajoute au temps qui sépare deux récoltes successives.

différences considérables de qualité suivant l'époque et la région considérées.

Or la fixation d'une qualité minima entraînera, *ipso facto*, l'élimination de certaines récoltes (années ou régions) des contingents à réaliser, soit dans la grande, soit même dans la petite qualité.

Il convient donc de serrer, de très près, le problème à ce point de vue.

Nous allons donc, d'abord et pour servir de base à la discussion, présenter, dans un tableau, les variations de qualité du blé suivant les régions françaises et les années de production.

Comme nous l'avons admis précédemment nous prendrons le poids spécifique du blé comme indice de sa qualité.

Les chiffres de notre tableau sont extraits de l'ouvrage, si documenté, de M. E. Serand, *Etude agromique, statistique et commerciale sur les céréales* (1). Bien que déjà anciens ils présentent cependant le plus grand intérêt par l'étendue et l'importance de la période considérée. D'ailleurs nous ne nous en servons qu'à un point de vue relatif et en tenant compte des différences actuellement relevées dans les localités considérées.

1. Ouvrage en 2 volumes édité, en 1891, chez Rozier, 26, rue St-Guillaume, à Paris.

Année 1881.

DÉPARTEMENTS	Poids spécifique			Récolte en quintaux	OBSERVATIONS
	1 ^{re} qual.	2 ^e qua- lité	3 ^e qua- lité		
Nord.	78 03	76 20	74 48	2.500.000	1. Moyenne des départements de la Marne, Aube, Ardennes, Meurthe-et-Moselle, Vosges, Haut-Rhin, c'est-à-dire de la grande partie du Nord-Est.
Pas-de-Calais. .	77 27	74 65	71 69	1.957.000	
Somme	76 71	74 06	71 89	2.145.000	
Eure-et-Loir . .	79 27	77 27	75 18	1.914.000	
Seine-et-Oise. .	79 44	77 33	75 47	2.108.000	
Finistère. . . .	77 65	76 44	72 79	630.500	2. A un kilogramme près moyenne de toute la région de la Garonne.
Manche	79 91	77 17	75 15	1.280.000	
Sarthe.	78 71	77 24	75 05	825.132	
Haute-Marne (1)	75 16	73 33	71 62	770.000	
Meuse. . . . (1)	75 59	74 03	72 24	776.000	
Vendée	77 05	74 88	72 88	1.311.000	3. Moyenne de la région rhodanienne et alpine.
Charente. . . .	79 29	78 93	76 87	1.048.000	
Loiret	79 28	77 69	75 67	1.025.000	
Puy-de Dôme. .	79 95	78 06	75 65	784.000	
Côte-d'Or. . . .	75 72	73 »	71 27	1.209.000	
Lot-et-Garon. (2)	80 54	79 18	77 81	1.112.000	
Ariège.	79 26	77 92	75 96	276.242	
Tarn.	81 04	79 48	77 87	1.027.000	
B.-du-Rhône (3)	80 86	78 01	75 90	492.000	
Corse	80 »	77 62	74 50	258.062	

Années 1882

DÉPARTEMENTS	1882			1883		
	1 ^{re} qualité	2 ^e qualité	3 ^e qualité	1 ^{re} qualité	2 ^e qualité	3 ^e qualité
Nord	78 34	76 33	74 37	78 46	77 02	75 00
Pas-de-Calais	77 49	74 47	71 83	78 30	76 48	74 00
Somme.	76 33	73 19	69 65	78 79	75 84	73 00
Eure-et-Loir	78 65	76 34	73 95	79 38	77 47	75 00
Seine-et-Oise	77 89	75 45	72 31	79 08	76 94	74 00
Finistère.	76 09	74 73	72 67	77 69	76 07	74 00
Manche	78 70	76 77	74 52	79 83	77 48	75 00
Sarthe.	77 98	76 05	73 95	78 35	76 66	74 00
Haute-Marne	75 77	73 58	71 36	75 08	73 44	71 00
Meuse	75 23	74 43	72 54	75 36	73 89	71 00
Vendée.	76 38	74 54	72 24	78 23	76 59	74 00
Charente.	79 02	77 70	75 80	78 60	77 26	76 00
Loiret	79 48	76 61	74 03	78 34	76 33	74 00
Puy-de-Dôme.	79 36	77 44	75 43	81 19	78 75	76 00
Côte-d'Or.	74 43	71 60	69 45	78 27	75 91	74 00
Lot-et-Garonne	79 53	77 76	76 30	80 30	78 38	76 00
Ariège.	79 38	77 69	75 92	79 59	77 74	76 00
Tarn.	81 50	79 60	77 90	81 28	79 68	78 00
Bouches-du-Rhône.	79 70	77 96	75 86	81 »	79 40	77 00

1885.

1884			1885			OBSERVATIONS
1 ^{re} qualité	2 ^e qualité	3 ^e qualité	1 ^{re} qualité	2 ^e qualité	3 ^e qualité	
8	77 34	75 66	80 46	78 35	76 05	Il y a lieu de remarquer combien les variations de moyennes sont considérables ce qui laisse supposer, dans chaque qualité, des écarts importants entre les maxima et minima d'une même année.
2	77 16	74 66	80 10	77 85	75 86	
4	75 19	72 82	79 95	77 02	74 84	
2	77 07	74 91	81 20	79 42	77 69	
7	77 13	75 08	80 23	78 56	77 »	
3	76 07	72 74	78 80	77 20	75 10	
5	78 51	75 69	80 43	78 96	76 85	
4	76 99	75 41	80 83	79 05	77 25	
6	73 18	71 60	76 43	74 43	72 64	
5	75 79	74 43	77 64	76 29	74 44	
7	76 49	74 95	79 05	77 35	74 64	
5	76 78	74 53	78 42	76 89	75 35	
4	76 20	74 17	80 20	78 30	76 71	
8	76 81	74 22	79 98	78 30	75 72	
8	74 50	72 50	76 91	74 40	71 80	
0	78 16	77 76	80 »	78 »	76 »	
6	77 86	76 20	78 54	76 83	75 16	
0	78 76	76 66	80 20	78 80	77 10	
7	78 25	77 »	80 »	78 »	77 »	

L'examen des tableaux précédents nous montre quelles différences de qualité sont rencontrées, suivant les régions et suivant les récoltes. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que les chiffres donnés correspondent à des moyennes dans la qualité et non à des maxima ou à des minima.

D'ailleurs, comme chaque région ne cultive pas une seule race de blé, mais au moins deux (blé d'hiver et blé de printemps), on ne peut donc espérer que des moyennes et non des données absolues.

Les poids relevés pendant cette période quinquennale n'ont pu être rapprochés de ceux obtenus dans ces dernières années, qu'en ce qui concerne la région du nord. D'après des données communiquées par M. Vuaflart, directeur de la Station agronomique du Pas-de-Calais, la moyenne des poids spécifiques aurait, depuis une dizaine d'années, sensiblement diminué, sans que, cependant, la dernière qualité ait changé notablement. Le mouvement se ferait au détriment des blés supérieurs.

Il faudrait, paraît-il, attribuer ce fléchissement dans la qualité à l'introduction, de plus en plus large, des blés anglais à grand rendement dans la culture de nos régions.

Encore, aujourd'hui, seulement à l'état de tendance, cette situation pourra avoir une sérieuse influence dans l'avenir.

Tous les chiffres donnés se rapportent à des blés tendres ou mitadins mais ne concernent pas les blés durs dont les poids spécifiques sont notablement plus

élevés. Nous n'avons pas cru devoir faire entrer ces derniers en ligne de compte à cause de leur petite quantité et de leur peu d'influence sur le marché militaire en France. En Algérie et Tunisie, au contraire, la consommation est assurée exclusivement en blés durs.

b) *Définition de la qualité.*

Nous allons essayer de fixer les minima qui constitueront la qualité, grande ou petite, des denrées à acquérir par le service des subsistances militaires. Pour les raisons que nous avons déjà fait valoir, nous sommes obligé de limiter notre étude au blé.

1. *Petite qualité.* — Il est entendu que c'est celle à exiger du blé destiné à la consommation immédiate. Il ne saurait entrer, dans notre sujet, l'examen complet des caractères du blé : nous nous bornerons à l'appréciation des éléments essentiels de la qualité, c'est-à-dire : la siccité, le poids spécifique et l'homogénéité. Mais il reste bien établi que les tares qui, dans le commerce, ne sont qu'une cause de dépréciation, sont toujours un élément éliminatoire pour nos blés militaires. Il en est ainsi des maladies et altérations, se produisant au cours de la végétation, et provenant, soit des circonstances atmosphériques, soit des insectes, soit de certaines maladies cryptogamiques (rouille, ergot, charbon, carie, germe) ; ou bien d'avaries provenant du séjour en magasin, lorsque ces diverses altérations dépassent, en importance, le taux limite fixé par les notices ministérielles. On ne saurait, scien-

tifiquement du moins, dépasser ces limites sans compromettre la santé des consommateurs.

Le commerce utilise ces denrées dépréciées en leur faisant subir une série de manipulations, plus ou moins empiriques, et qui remédient, sinon à la constitution, du moins à l'aspect du blé avarié.

Par contre nous n'éliminons pas, *à priori*, les céréales légèrement attaquées susceptibles de guérison par l'application d'une médication mécanique logique.

La détermination de cet élément se fait par un examen préalable, et relativement facile, basé sur l'aspect extérieur et l'odeur du grain ; nous ne nous en occuperons pas dans ce qui va suivre.

La valeur du blé sera donc, pour nous, exclusivement fonction de sa siccité, de son poids spécifique et de son homogénéité.

a) *Siccité*. — Ne doit être considérée ici qu'au point de vue de l'appréciation d'ensemble de la récolte et de son rendement : en fixant, comme limite de l'humidité, 15 pour cent, on ne refusera aucun blé normalement constitué et non artificiellement hydraté ; c'est d'ailleurs celle imposée par les notices.

b) *Poids spécifique*. — En raison du grand rendement exigé de nos blés, il n'est pas possible de descendre au-dessous de 76 kilogrammes à l'hectolitre. C'est, du reste, une limite admise par le commerce qui rehausse cependant ses blés par des nettoyages humides avant mouture.

c) *Homogénéité*. — La proportion de 1 1/2 à 2 1/2 pour cent de graines étrangères, fixée par les notices,

nous semble un maximum qu'il serait possible de dépasser si les autres qualités du blé étaient satisfaisantes. Il ne faut pas oublier, en effet, que la plupart des grains, apportés par les petits producteurs, n'ont subi qu'un nettoyage rudimentaire et insuffisant, ce qui les exclut presque toujours des stocks susceptibles d'être acceptés par l'administration, alors qu'un nettoyage complémentaire leur éviterait cet échec.

Puisque les petits cultivateurs ne peuvent disposer de l'outillage, indispensable pour cette manutention, mais d'un prix de revient élevé, l'Etat n'accepterait-il pas ces denrées, momentanément inférieures, mais qu'il remonterait par un nettoyage approprié ? Il suffirait de tenir simplement la main à ce que la diminution de prix correspondit à la perte de poids, causée par l'élimination des matières étrangères, et au supplément de travail qu'entraînerait un nettoyage plus complet qu'avec un blé déjà bien homogène.

La chose ne nous semble présenter aucune difficulté sérieuse puisque nous possédons des moulins, militaires ou loués par l'administration, qui sont parfaitement outillés pour bien remplir cette mission.

L'adoption de cette mesure aurait une influence considérable sur l'étendue du marché du blé militaire. Nous en examinerons plus loin la répercussion.

En résumé nous aboutissons à admettre, en petite qualité, tout blé dont l'humidité ne dépasse pas quinze pour cent et dont le poids spécifique ne descend pas au-dessous de 76 kilogrammes (1).

1. Nous n'envisageons ici que le blé tendre. En ce qui con-

2. *Grande qualité.* — Nous allons examiner, à nouveau, les trois éléments précédents en nous plaçant au point de vue de la constitution des approvisionnements.

a) *Siccité.* — L'humidité et l'élévation de la température, en faisant fermenter le blé, l'exposent aux plus graves avaries ; le degré de siccité est donc un des facteurs essentiels d'une bonne conservation, d'autant plus que le blé est, par lui-même, très hygrométrique.

Normalement, le blé contient une humidité naturelle de 12 à 15 pour cent, selon les climats et les circonstances atmosphériques qui ont accompagné la récolte considérée. Mais ces limites ne peuvent concerner que les causes naturelles d'hydratation ; comment parer au mouillage volontaire du blé ?

Ce point est très important et conduit à la question de savoir si le cultivateur, qui veut vendre son blé à l'administration militaire, a intérêt à le soumettre, ou non, à des mouillages ou à des trempages successifs, ou bien à l'étuver.

Or M. Pierre (1) estime, à la suite de ses expériences, que :

1° La dessiccation ou l'étuvage d'un blé, récolté dans

cerne le blé dur la limite pourrait être avantageusement augmentée d'un kilogramme. Nous négligeons cette sorte de blé qui n'est presque exclusivement acquise qu'en Algérie.

1. *Etudes théoriques et pratiques d'agronomie et de physiologie végétale*, par Pierre (Isidore) doyen de la Faculté des sciences de Caen.

les conditions normales, ne paraît pas en faire varier d'une manière notable le poids à l'hectolitre ; il semble alors s'établir, entre la perte d'eau hygrométrique et le volume du grain, une sorte de compensation d'où il résulte que, si chaque grain a perdu de son poids, la diminution de volume correspondante permet d'en faire entrer, dans un hectolitre, un nombre plus considérable et presque exactement suffisant pour compenser la perte de poids due à la dessiccation ;

2° Il n'en est plus de même lorsque le blé a été soumis à l'influence d'un excès d'humidité par trempages, mouillages, etc. ; le poids de l'hectolitre subit alors une diminution considérable à mesure que le blé contient une plus forte proportion d'eau ;

3° Toutefois, le poids de l'hectolitre, ramené au même degré d'humidité que le blé non mouillé, reste toujours inférieur à ce dernier ; il reste comme distendu et la différence peut s'élever jusqu'à 7 et 8 o/o du poids total.

Ce résultat si général, que le blé soumis à un trempage ou à des mouillages ne reprend jamais son poids primitif, est d'accord avec le fait de pratique ancienne, que les blés récoltés par des temps pluvieux sont généralement plus légers que quand ils ont été récoltés par un temps sec ;

4° Que les mouillages semblent tendre à faire disparaître la différence de poids qui peut exister à l'état normal, entre l'hectolitre de blés de variétés différentes, lorsque, après ces mouillages, on ramène le grain à ne plus contenir que 15 p. 100 d'eau.

« Des faits précédemment exposés, on déduit que le cultivateur, qui veut vendre son blé, n'a aucun intérêt à le mouiller, puisque le consommateur le ramène toujours à l'équivalent hygrométrique de 15 p. 100 ;

« Que s'il a été trempé, ce blé ne reprendra pas, à ce taux, son poids normal ;

« Que s'il a été étuvé, le bénéfice au poids sera nul ;

« Et enfin, que le consommateur, bien avisé, n'achètera jamais le blé qu'au poids (1) ».

Nous admettrons donc cette limite maxima de 15 pour cent, mais nous la corrigerons, en vue de la bonne conservation ultérieure, d'une majoration du poids spécifique. Il est pratiquement reconnu qu'un blé entré en magasin, avec 12 p. 100 d'humidité, peut en sortir, deux ans après, avec une perte de poids spécifique variant entre 0 kg 8 et 0 kg 9 (2), son état hygrométrique n'ayant pas sensiblement varié. Nous combinerons donc les deux facteurs, poids et siccité, en exigeant autant de kilogrammes, en augmentation du poids spécifique minimum, que le pour cent d'humidité dépasse, d'unités, le chiffre 12, sans, bien entendu, jamais excéder 15.

Remarquons en passant que la détermination exacte du degré d'humidité d'un blé ne peut se faire qu'au laboratoire ; elle aura donc lieu à la réception et non

1. Ouvrage précité de M. Pierre.

2. Relevé sur le registre des moutures de la gestion d'Arras pour les années 1906 et 1907.

sur le marché où l'examen superficiel de la denrée ne peut que faire éliminer les blés dont le degré hygrométrique dépasse 15 o/o.

b) *Poids spécifique*. — C'est l'élément, le plus important, de l'appréciation de la qualité d'un blé. Nous en avons suffisamment parlé et les citations que nous avons faites ont montré sa constante influence sur la conservation et sur le rendement.

Examinons donc cet élément à ce double point de vue.

Nous avons vu précédemment que le grand rendement, exigé à la mouture de nos blés militaires, ne permettait pas d'envoyer au moulin des blés pesant moins de 76 kilog. à l'hectolitre. Nous avons d'ailleurs rapporté, en temps utile, les récriminations de la meunerie militaire lorsqu'on lui envoyait à écraser du blé, provenant des achats directs, et ne pesant qu'un peu plus de 75 kg. 500. Gardons, en conséquence, cette limite inférieure de 76 kg. pour le blé rendu au moulin.

Mais nous avons déjà eu l'occasion de parler de la perte de poids que peut subir le grain du fait de son séjour prolongé en magasin.

Sans parler de celle provenant du changement d'état hygrométrique du grain, dont nous avons tenu compte plus haut, la perte moyenne de poids, pour un séjour de 18 mois à deux ans dans des magasins, s'élève à 0 k. 800 et 0 k. 900 par hectolitre.

Nous en arriverons donc à nous arrêter au poids spécifique minimum de 77 pour tous les blés destinés

à rester environ deux années en magasin (1). Mais ce chiffre devra être majoré lorsque la durée de conservation escomptée dépassera notablement deux années. Nous estimons que cette majoration devrait atteindre un kilogramme par période supplémentaire de 6 mois.

Pour préciser les idées en appliquant notre raisonnement à un cas concret, nous dirons qu'un blé dont l'état hygrométrique est de 13,5 0/0 et qui est destiné à rester deux ans et demi en magasin avant sa mouture, devra peser au moment de l'achat :

$$\begin{array}{ccccccc} \text{Rendement} & & \text{Hygrométrie} & & \text{Conservation} & & \\ 76 & + & 1.500 & + & 2 & = & 79.500 \end{array}$$

Nous avons vu, dans les tableaux des récoltes de 1881 à 1885, que les plus beaux blés ne dépassaient pas 82 kilogrammes à l'hectolitre. On pourrait imaginer des rectifications qui, ajoutées au minimum de 76 kg., dépasseraient le minimum qu'atteignent seulement les plus riches récoltes.

Disons d'abord que les tableaux I et II reproduits aux pages 251 et 252, ne donnent que des moyennes et qu'il est possible (2) de trouver des blés pesant 83 et plus.

Ensuite il y a un lien incontestable entre les qualités d'un beau blé ce qui fait que la somme totale des rectifications ne saurait dépasser un certain chiffre

1. Moyenne actuelle de la durée de nos approvisionnements de blé. Cependant certains grains arrivent à trois années de conservation.

2. Mais difficile.

sans dénoter un blé d'un ensemble inférieur et, par suite, à rejeter.

c) *Homogénéité*. — Y a-t-il lieu de tenir compte, dans la fixation du poids spécifique, de la proportion de graines étrangères reconnues ? Nous ne le croyons pas car leur présence, lorsqu'elle excède le taux de 2 o/o, a pour résultat de diminuer le poids spécifique apparent du blé. Dans ces conditions le nettoyage supplémentaire que nous avons admis plus haut, aura lui-même pour conséquence d'augmenter le poids constaté à la réception. La trop grande proportion d'éléments étrangers ne doit donc avoir de répercussion que sur le prix d'achat de ce blé.

Nous avons, dans la détermination de la qualité théorique du blé, fait abstraction de la région dans laquelle il avait été récolté.

Chaque pays, cependant, a, pour faire son pain, des races spéciales qui se sont formées par une longue sélection et qui sont, en quelque sorte, l'expression de son climat ; et c'est précisément grâce à ces nombreuses variétés que le blé peut être cultivé sur une aire géographique si vaste et fournir, à une grande partie du globe, son aliment le plus précieux.

La pratique de l'administration militaire est de faire, autant que possible, les achats de denrées, sinon dans la localité, du moins dans la région où se produisent les besoins. Les achats s'effectueront donc sur tout le territoire national.

Nous examinerons, dans un autre paragraphe, s'il

est possible de combiner les qualités minima théoriques avec celles des diverses localités.

Répondons de suite à une objection que la comparaison des résultats, auxquels nous venons d'aboutir, avec la qualité des récoltes des diverses régions françaises, ne manquera pas de provoquer.

Sauf dans certains départements privilégiés, le minimum théorique que nous exigeons, même pour notre petite qualité, correspond à la première qualité de la production nationale : n'est-ce pas une exagération ? Dans tous les cas notre prétention ne sort-elle pas de la vérité économique ?

Le minimum élevé que nous exigeons est imposé par la considération des deux facteurs essentiellement militaires : conservation, grand rendement.

Chacun de ces facteurs peut être discuté et son utilité combattue ; nous n'oublions pas, qu'en France, à certaines époques, et, actuellement, dans certains Etats militaires européens, les approvisionnements de réserve sont, ou supprimés, ou considérablement réduits.

Mais il s'agit pour nous d'un fait : l'existence de ces réserves de par la volonté du législateur. Tant que les pouvoirs publics n'auront pas modifié leur conception militaire du service des subsistances en campagne, l'administration sera impérieusement commandée par la considération du facteur conservation dans le choix des denrées à acquérir.

Il en est de même du grand rendement demandé

au blé : c'est un fait. Serait-il plus économique de le diminuer et, par suite, d'utiliser des blés inférieurs, c'est-à-dire d'un prix moindre ? Nous le croyons, mais il n'appartient pas à l'administration de le décider. Le problème est d'ailleurs beaucoup plus complexe qu'il ne le paraît à première vue ; mais si une modification du taux de blutage des farines est souhaitable, elle n'est pas encore décidée. Respectons donc scrupuleusement, et jusqu'à nouvel ordre, l'obligation du grand rendement imposé à nos blés.

On reproche à l'administration de créer des types de denrées que le commerce ne connaît ou n'utilise pas ! Certainement et où est le mal ? Peut-on sérieusement nous incriminer parce que nous traitons objectivement le problème des achats de denrées au lieu de nous laisser guider par un raisonnement subjectif ?

Il faut absolument se faire à cette idée que l'administration a souvent besoin de produits spéciaux, de « denrées militaires » qui n'ont pas leur complet similaire dans la spéculation ordinaire.

Bien que la presque totalité des chevaux de trait soient, dans l'agriculture et l'industrie, attelés au moyen d'un collier et que les $\frac{4}{5}$ des chevaux de l'artillerie de campagne soient, à la mobilisation, prélevés sur le contingent fourni par la réquisition, on n'en continue pas moins, dans cette arme, à utiliser exclusivement l'attelage à la bricole auquel la majorité des chevaux ne sera pas habituée. C'est que les chevaux de trait léger « civils » marchent au pas et au

trot, tandis que les attelages de l'artillerie travaillent au trot et au galop : or un cheval ne peut tirer, avec un collier, au galop, sans se blesser. Disons aussi qu'il y a là une facilité d'ajustage du harnais indispensable pour des ustensiles qui ne sont pas faits sur mesure.

Il y a donc un mode d'attelage « militaire » en opposition avec le mode civil.

De même n'entendons-nous pas, tous les ans, au cours du vote du budget du ministère de l'agriculture, la justification des encouragements donnés à l'élevage français pour la production du « cheval de guerre ? »

Admettons donc l'existence de denrées militaires différant, quelque peu, des similaires habituels ; chaque chose doit répondre à son but pour qu'il n'y ait pas déperdition de forces.

Nous tenons cependant à bien faire remarquer que, dans notre discussion, nous n'avons admis, pour la détermination de la qualité théorique du blé, que les exigences strictement indispensables dans chaque cas particulier (1).

1. Disons encore, au sujet de la question du pain blanc pour le soldat, que malgré les tentatives faites en ce moment, les 5/6 de nos gestions directes et la totalité des places à l'entreprise utilisent des farines, qui proviennent d'une extraction de 80 0/0, auxquelles on a ajouté 4 0/0 de farine de riz. Et cette farine doit encore être mélangée avec de vieilles farines de caisses etanches conservées pendant 3 années dans les magasins ! Voilà la pratique budgétaire opposée aux spéculations des théoriciens ! (Voir le *Journal* du 27 octobre 1908).

SECTION II

De la réalisation des stocks nécessaires.

Nous allons étudier, ici, les effets de l'inégale répartition des denrées, de diverses qualités, sur le territoire, soit absolue, soit relativement à la densité des besoins militaires. Rappelons que ces besoins militaires sont essentiellement fonction des troupes stationnées et des approvisionnements constitués.

Quelle est la nécessité de cette adaptation des besoins locaux aux ressources locales ? Ne semble-t-il pas que la recherche de ce desideratum ne soit contraire au progrès économique ?

Certes, vouloir faire exactement coïncider, dans chaque localité, les besoins avec les ressources, serait souvent impossible et toujours regrettable. Mais n'oublions pas que les achats directs, dont nous étudions l'organisation, ont précisément pour but de prendre le contact direct avec le producteur, d'éviter, autant qu'il sera possible, le recours à l'intermédiaire habituel : le commerçant.

Si donc les achats se font, dans une localité, sans tenir compte de la nature des produits qu'on y rencontre, ce ne peut être qu'avec le concours exclusif du commerçant qu'ils seront réalisés.

Nous devons donc, d'une manière absolue, baser

la répartition de nos achats sur la nature et la quantité des ressources locales, naturellement dans la limite de nos besoins locaux : ce sera poursuivre ainsi le but d'équité que le Parlement nous a proposé.

Et remarquons que nous pouvons aller fort loin dans cette voie. Lorsque, par la loi du 11 janvier 1907, il a été décidé que toutes les conserves de viande, entrant dans nos approvisionnements, seraient d'origine française, l'administration a dû exiger, dans tous ses achats, non seulement la preuve de la nationalité du vendeur mais aussi celle du pays de provenance du bétail. Si donc l'achat direct passait de la période d'essais à celle d'application définitive, nous verrions très rapidement naître, dans ce sens, des garanties tangibles pour les producteurs protégés.

Mais que faut-il entendre par ressources locales ? Nous ne voulons naturellement parler que de la qualité et non de la quantité que nous négligerons pour la raison suivante.

Dans la presque totalité des cas les besoins locaux militaires ne sont qu'une très faible partie des ressources locales. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les achats de denrées agricoles n'intéressent que les services des subsistances en gestion directe qui sont peu nombreux. Sur nos dix-neuf corps d'armée de l'intérieur, un tiers ne comprend qu'une seule gestion directe au chef-lieu, un autre tiers en comprend deux et le dernier tiers, trois ou quatre ; c'est donc, approximativement, le tiers de l'effectif de paix qui est nourri par les soins d'une gestion directe. Le reste de l'armée

vit, en quelque sorte, sans que l'administration militaire ait à intervenir autrement que pour solder la note du boulanger ou du marchand de fourrages.

D'un autre côté toutes nos gestions ne disposent pas d'un personnel ni d'un matériel suffisant pour la pratique des achats directs ; les magasins, notamment, font souvent défaut. Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement le blé, les achats doivent être intimement liés aux moyens de mouture sous peine d'entraîner des frais de transports considérables qui absorbaient, et au-delà, avant qu'il ne se produise, le bénéfice escompté.

Ce n'est donc que dans des centres assez importants que fonctionneront les achats, mais ils pourront s'étendre dans la région avoisinante aussi loin que ce sera possible, c'est-à-dire jusqu'où le prix du transport ne sera pas un obstacle au bénéfice espéré par le producteur.

Nous pouvons donc, ainsi, largement, baser notre répartition exclusivement sur la qualité de la denrée en laissant de côté l'importance de la production.

Il résultera, vraisemblablement, de cette manière de procéder, des différences notables dans les prix payés ; les denrées indigènes pourront faire prime, certains jours, sur le marché.

C'est incontestablement ce qui se produirait si l'achat direct au producteur devenait, de par la loi, le mode exclusif d'acquisition des denrées agricoles par l'administration de la guerre. Mais nous espérons démontrer, dans un paragraphe suivant, qu'il ne

saurait en être ainsi et que l'achat direct ne peut exister qu'en combinaison avec l'adjudication publique : il serait, en effet, extraordinaire de vouloir combattre les effets d'une coalition éventuelle, par la constitution d'un monopole légal.

Nous avons admis, dans le paragraphe précédent, l'existence de deux qualités de blé se rapportant aux deux objets de nos acquisitions.

En ne considérant, comme indice de la qualité, que le poids spécifique du grain, nous voyons que, pendant les cinq années auxquelles se rapportent nos tableaux I et II, tous les départements, sauf la Haute-Marne, la Meuse et la Côte-d'Or, peuvent facilement produire la petite qualité exigée des blés destinés à la consommation immédiate.

Mais pour ces trois départements, auxquels il faut souvent ajouter l'Aisne, les Ardennes, la Marne, l'Aube, la Meurthe-et-Moselle, les Vosges, le Haut-Rhin, la Haute-Saône, le Doubs et le Jura, nous constatons que même cette petite qualité fait défaut dans le pays. Or ce sont ces treize départements de la région de l'Est, qui renferment la plus grande partie de nos gestions directes et sur le territoire desquels stationne une grosse partie de nos forces militaires. De plus, et pour des raisons de défense nationale, c'est dans les places fortes de cette région que se trouvent nos moulins militaires les plus puissants.

Cette discordance entre les ressources et les besoins est un fait auquel le raisonnement ne peut remédier.

Actuellement la difficulté se résout de la manière suivante : dans les places, peu nombreuses, où fonctionnent les achats directs, simultanément avec l'adjudication publique, celle-ci assure les contingents assignés au premier mode d'achat et qu'il n'a pu réaliser (1).

Dans la place de Langres notamment, il n'a pas été possible, au cours d'une campagne agricole, d'acheter directement plus de quatre cents quintaux de blé.

Quelle solution pouvons-nous proposer à la question ? Il y en a tout d'abord une que nous écartons par principe bien qu'elle nous semble judicieuse et réalisable. C'est la suppression du rendement obligatoire de 80 p. 100 imposé à tous les blés ; il serait plus logique, nous semble-t-il, de modeler nos procédés de mouture sur les réalités matérielles de la production, plutôt que de chercher à ramener celles-ci à nos conceptions. Mais nous nous sommes imposé de rester dans le cadre de l'organisation actuelle, c'est pourquoi nous rejetons cette solution bien qu'elle ait toutes nos préférences.

1. Cette manière de faire semble peu logique et en contradiction avec la distinction que nous proposons plus loin. La raison de cette extension des achats directs à des régions qui ne produisent pas la denrée recherchée, est dans le caractère même de cette tentative : nous sommes dans une période d'essais de laquelle il paraîtrait peu équitable d'exclure, *à priori*, une portion du territoire. Enfin on a tenu un grand compte des nécessités de l'instruction du personnel.

Pour résoudre le problème il faut le traiter objectivement. De quoi s'agit-il dans l'organisation des achats directs ? D'éviter l'intermédiaire parasite, mais dans quel but ? Afin d'encourager la production locale ? Non, ce rôle ne saurait être sérieusement attribué à l'administration de la guerre qui ne peut être qu'un consommateur et non l'agent directeur du progrès économique. A notre avis, l'administration militaire doit s'efforcer d'échapper à l'étreinte du négociant, au moyen des achats directs, mais seulement pour conserver sa liberté, c'est-à-dire sauver les prix et la qualité de ses denrées de la main mise de l'intermédiaire accapareur des adjudications.

En conséquence, inutile de tenter les achats directs dans les régions où ils ne sauraient réussir auprès du producteur local : la qualité minima qui nous est imposée nous livre à l'intermédiaire qui domine déjà nos adjudications.

Et alors comment sera assurée la fourniture de ce blé, de petite qualité, destiné à parfaire le stock prélevé sur les approvisionnements de réserve ? Bien simplement. En raison de l'importance des stocks constitués, en vue de la guerre, sur cette partie de notre territoire, la quantité qui arrive, chaque année, à la limite de conservation, dépasse, de beaucoup, la consommation des troupes, cependant fort nombreuses, stationnées dans ces départements. C'est là un fait, une coïncidence heureuse qui nous évite de longues, et peut-être infructueuses recherches, mais qu'on ne peut que constater.

Voilà donc, en définitive, la petite qualité de blé assurée sur tous les points de notre territoire, puisque, là où elle n'existe pas, les stocks de grande qualité disponibles sont supérieurs à la consommation.

Voyons maintenant comment nous nous procurerons les blés de grande qualité destinés à nos approvisionnements de guerre.

— Ici, avons-nous vu, la qualité supérieure peut se ramener à un poids spécifique élevé : 77 kilog. au minimum, auquel le correctif, dû à la sécheresse, viendra s'ajouter.

En consultant le tableau précédent nous voyons que, sauf de rares exceptions tenant à des années de récolte malheureuse, la région du Nord, la Normandie, la Bretagne l'ouest et tout le midi de la France peuvent nous fournir des blés pesant de 77 à 78 kilogrammes. Remarquons aussi que, pour beaucoup de ces départements, ce n'est que dans la première qualité de leurs blés, c'est-à-dire aux prix les plus élevés, qu'il faudra prélever nos stocks à conserver.

Mais si, pour des raisons diverses, plus longue durée des approvisionnements, humidité particulière des récoltes, etc., nous désirons des denrées plus sûres, et par conséquent plus riches, des blés pesant environ 79 kilog., notre marché se restreint considérablement. En 1882, par exemple, seuls la Beauce, le Plateau Central et le midi de la France auraient pu offrir le genre de grains recherchés.

Notre conclusion sera aussi simple que les faits :

nous prendrons le blé là où il se trouve, en utilisant tout le marché existant, mais en évitant soigneusement l'erreur de vouloir acheter une denrée dans un pays qui ne la produit pas. Le simple bon sens nous indique que nous évitons, ainsi, de payer des prix majorés des frais de transport.

Cette adaptation des achats aux ressources des contrées sera, nous ne nous le dissimulons pas, difficile à réaliser intégralement. D'abord les statistiques ne sont pas parfaites ; puis beaucoup de départements se trouveront sur la limite de la production du genre demandé ; enfin, et surtout, des influences interviendront en faveur des régions déshéritées et obligeront l'administration à y faire, malgré elle, des acquisitions de complaisance. Le service de la remonte, par exemple, n'est-il pas tenu, sous prétexte d'égalité, d'acheter des chevaux dans des départements où l'élevage local n'en fournit aucun ?

Malgré ces difficultés indiscutables, nous sommes convaincu qu'il est possible de donner une solution satisfaisante à la question et, pour le montrer, nous allons recourir au cas concret qui fait ressortir les réalités au détriment des hypothèses pures.

Voyons donc la situation, à ce sujet, de nos corps d'armée métropolitains.

Pour le 1^{er} (Lille) aucune difficulté.

Le 2^e (Amiens) n'a qu'un département nettement inférieur, l'Aisne, sur son territoire. Les officiers acheteurs pourront se procurer à Soissons et à Beauvais tout ce qui leur sera nécessaire.

Le 3^e (Rouen) est particulièrement favorisé et largement pourvu sur place.

Il en est de même du 4^e (Le Mans) qui comprend une partie de la région la plus riche en blé.

A fortiori le 5^e (Orléans) composé de la Beauce et de la Brie.

Par contre les 6^e (Chalons-sur-Marne) et 7^e (Besançon) sont dans une situation très inférieure puisqu'ils ne pourraient même pas trouver, sur leur territoire, la petite qualité de blé.

Le 8^e (Bourges) ne comprend qu'un département inférieur, la Côte-d'Or et trois bien pourvus, la Nièvre, le Cher et la Saône-et-Loire. La mission des acheteurs sera donc facile.

Le 9^e (Tours) englobe cinq départements riches.

Le 10^e (Rennes) se compose de deux départements médiocres, l'Ille-et-Vilaine et les Côtes-du-Nord, mais aussi d'un autre très riche : la Manche.

Le 11^e (Nantes) comprend des départements moyens mais dont deux, Loire-Inférieure et Morbihan, sont nettement suffisants.

Le 12^e (Limoges) a cinq départements très riches.

Le 13^e (Clermont-Ferrand) est dans la même situation.

Le 14^e (Lyon-Grenoble) est, aussi, très largement pourvu.

Le 15^e (Marseille) est des mieux partagés.

De même les 16^e (Montpellier), 17^e (Toulouse) et 18^e (Bordeaux) dont aucun des départements ne se trouve au-dessous de la qualité recherchée.

Mais le 20^e Corps (Nancy) rentre dans la catégorie inférieure des 6^e et 7^e.

Nous voyons donc que tous nos corps d'armée, sauf trois, peuvent faire fonctionner simultanément les achats directs et l'adjudication publique pour la réalisation des contingents de blé, grande ou petite qualité, qui leur sont nécessaires.

Mais dans nos trois corps d'armée déshérités ? Allons-nous, malgré l'impossibilité matérielle, nous acharner à y rechercher des qualités absentes ? Ce serait aussi ridicule que coûteux et nous proposons d'y supprimer tout achat direct aussi bien que toute adjudication publique.

Qu'on n'objecte pas le coût des transports que nécessitera l'appel fait à d'autres régions. Puisque ces territoires du nord-est ne produisent pas les blés que nous demandons, le commerce, qui nous en présentera sur ces lieux, les aura acquis autre part et transportés ensuite sur nos marchés. Dans un cas, comme dans l'autre le prix de revient comprendra donc celui du transfert, du pays d'origine à celui de consommation. Or, en matière de transports, l'Etat se trouve dans des conditions plus favorables qu'un négociant ordinaire. Il dispose, en effet, de tarifs réduits par ses conventions et de la possibilité d'organiser le mouvement par stocks considérables. Enfin le bénéfice du vendeur s'exerçant sur un prix d'achat inférieur, puisqu'il ne comprendra pas les frais de transport, aura une tendance à être moins élevé.

Dans un paragraphe suivant nous verrons comment

pourra se faire, sur des marchés locaux, cette pénétration de besoins étrangers à la région.

SECTION III

Des modes d'acquisition des denrées agricoles.

a) Considérations générales.

Nous voici arrivé à l'aboutissement de l'étude que nous avons entreprise et il va falloir conclure après notre longue discussion.

Nous avons montré que l'administration de la guerre recherche, pour la satisfaction de besoins divers, des denrées qui, d'une manière générale, diffèrent du type courant commercial.

L'intérêt du trésor l'oblige à traiter aux prix les plus bas sans rien sacrifier de la qualité reconnue indispensable pour que ces matières remplissent bien le but auquel elles sont destinées. Conformément à la loi économique, ces prix avantageux seront demandés à la concurrence.

Pour des raisons nombreuses, exposées dans divers lieux et que nous avons rapportées, ici, à plusieurs reprises, l'adjudication publique avec ses formes rigides, sa complication, l'habileté commerciale qu'elle exige, restera un champ clos dans lequel le petit producteur ne pourra, ou tout au moins ne voudra pas pénétrer.

L'Etat devra donc y débattre ses intérêts à l'encontre d'une clientèle restreinte mais puissante. Il subira donc la loi qu'une entente, relativement facile entre gros négociants, pourra lui imposer s'il ne dispose pas d'une autre source où il puisse prendre, le cas échéant, ce qui est nécessaire à ses besoins.

En raison des garanties que donne un Cahier des charges, perfectionné par l'expérience, et qu'il est toujours facile d'appliquer à des personnes offrant une grande surface, l'adjudication publique reste le moyen le plus pratique de remédier au défaut d'intérêt pécuniaire des agents de l'Etat dans leurs acquisitions. Elle simplifie le rôle de ces agents et soutient leur moralité : ce n'est pas là un avantage sans importance. L'Etat peut exiger l'honnêteté de ses comptables mais il commettrait une faute en basant son organisation sur leur héroïsme.

Pour pallier aux inconvénients de l'adjudication nous la doublerons du procédé des achats directs qui constitueront ainsi une sorte de soupape de sûreté contre la trop grande tension des cours.

Les deux systèmes fonctionneront simultanément, mais dans des sphères économiques différentes.

Aux adjudications viendront les intermédiaires ou les gros producteurs, gens habiles à qui il est facile d'imposer, moyennant rémunération, des conditions de qualité, de temps et d'espace que des sanctions rigoureuses ne permettront pas de violer.

Des achats directs faits aux moyens et petits producteurs qui, peu à peu, reconnaîtront dans nos ser-

vices réguliers un débouché sûr et de bon rapport. Faute d'éducation préalable et surtout d'un matériel agricole perfectionné, nous ne demanderons à ces marchés que la fourniture de nos objets de consommation immédiate, ce que nous avons appelé la petite qualité. Ce sera, du moins, notre objectif au début.

Mais la continuité des relations de ces producteurs, avec nos gestionnaires, les mettra à même de comprendre la nécessité des exigences du service des subsistances, en ce qui concerne la qualité spéciale, recherchée dans les produits destinés à la conservation. Et alors, peu à peu, se formera dans les divers pays où fonctionneront les achats directs, une clientèle de producteurs s'adonnant à la fourniture militaire : le fait s'est produit dans l'industrie chevaline, pourquoi n'en serait-il pas de même dans notre moyenne et petite culture ?

Nous pouvons donc légitimement espérer que, dans un avenir prochain, les achats directs pourront faire, comme ils le peuvent dès maintenant pour la petite qualité, une concurrence sérieuse aux adjudications pour la constitution des approvisionnements de réserve.

Il vient immédiatement une objection à l'esprit : puisque le procédé des achats directs est susceptible d'une semblable extension, pourquoi ne pas prévoir, tout au moins pour l'avenir, la disparition de l'adjudication publique devenue inutile ?

Nous répondrons que la pratique simultanée des achats directs et de l'adjudication répond à des néces-

sités d'ordre administratif et économique et n'est nullement la conséquence de l'infériorité, même momentanée, des achats directs sur l'adjudication.

Les achats directs, il ne faut pas l'oublier, ne pourront jamais étendre leur activité, des petites aux grandes quantités de denrées à réaliser. Comme nous l'avons vu précédemment, et pour les raisons que nous avons exposées, les centres d'achats directs seront peu nombreux faute de personnel idoine. Il en résultera que les contingents affectés à chaque officier acheteur seront assez importants et donneront lieu à de nombreuses tractations : la chose sera possible en raison de l'échelonnement des opérations sur toute la campagne agricole.

Le renouvellement des approvisionnements de réserve damandera, au contraire, dans la plupart des cas, la réunion rapide de stocks considérables qu'il ne serait pas possible de constituer, peu à peu, faute de magasins, et sans manutentions spéciales ; enfin les soins qu'entraîne la conservation d'approvisionnements considérables exigent que la denrée soit d'une composition très homogène, pour être d'une surveillance possible, ce qui ne peut être obtenu qu'avec les garanties d'une réception méticuleuse basée sur un cahier des charges précis.

L'échauffement d'un lot de blé de 200 quintaux, de siccité insuffisante, nécessitera des pelletages et, au pis aller, son broyage immédiat. Le même événement, dans un magasin de dix mille quintaux, constituerait un désastre pour l'Etat ; le fonctionnement régulier,

mais par suite rigide, du service des subsistances ne pouvant encadrer de semblables aléas.

Nous concluons donc en réclamant énergiquement l'emploisimultané des deux modes d'acquisition étudiés. Mais nous ne voulons rien préjuger sur la part d'activité qui leur sera dévolue. Nous estimons qu'on ne saurait, *à priori*, attribuer à chacun d'eux un champ d'action irréductible : ce serait sortir de l'objectivité pour nous lancer dans des hypothèses regrettables.

Ce que nous voulons, c'est employer, simultanément, les deux modes, de manière à favoriser la concurrence et éviter les coalitions. Nous jouerons donc de ce double procédé, suivant les circonstances, et d'après les résultats obtenus. Sur un marché défavorable, les achats directs languiront ; une adjudication manquée n'aura rien de périlleux puisque, le nécessaire immédiat étant toujours assuré, nous pourrons chercher le remède dans le temps en répartissant la tâche de l'adjudication à plusieurs places d'achats directs.

Il y aura une adaptation à faire de ces procédés à nos besoins et ce sera l'œuvre de la pratique. Elle nécessitera une action incessante du Directeur de l'Intendance sur les acquisitions de ses comptables, et une centralisation compensatrice à l'administration centrale.

Nous allons étudier maintenant l'organisation de ces achats.

b) Organisation pratique des achats.

Nous l'examinerons, successivement, dans le corps d'armée et pour l'ensemble du territoire.

1. — *Dans la région de corps d'armée.*

Nous avons distingué les denrées suivant qu'elles étaient destinées aux approvisionnements de réserve (grande qualité) ou bien à la consommation immédiate, ou service courant (petite qualité).

Le service courant sera, en principe, alimenté d'abord par les versements, que lui fera le service de réserve, de denrées ayant atteint la limite de conservation ; ensuite par les achats directs ; ce n'est qu'à défaut de ces derniers qu'il faudrait recourir à l'adjudication. Nous restons ainsi fidèle à la loi du moindre effort : nous n'avons besoin que de petite qualité, inutile d'en acheter une grande.

Les acquisitions seront, si possible, faites dans la place même où se produit le besoin : il ne peut se produire que là où se trouve une gestion, il y aura donc un gestionnaire pour acheter et recevoir (1).

Pour parer à des achats désastreux, le directeur de

1. Nous avons dit, plus haut, notre préférence pour un officier acheteur autre que le gestionnaire ; nous ne nous appuyons ici que sur la solution réglementaire.

l'intendance dispose du prix-limite qui maintiendra l'acheteur à un taux ne dépassant pas les bons marchés des autres places augmentés du coût du transport de ces lieux favorisés au point considéré.

Il pourra fort bien, ainsi, exister des centres d'achats directs où aucune acquisition ne sera momentanément faite : cela n'a aucun inconvénient puisqu'il n'y a pas de frais généraux. Dans tous les cas, on sera à même de profiter de toutes les bonnes occasions ; de plus, si on a pu constater qu'il était possible de dominer, à certains moments, un marché local, nous croyons qu'il sera toujours fort difficile, ou tout au moins très dangereux, de vouloir exercer la même action sur plusieurs. Enfin nous multiplions les centres d'achats pour augmenter les points de contact avec la production, c'est-à-dire étendre notre marché et, par suite, la concurrence.

Pour certaines denrées il y aura encore un élément dont il faudra tenir compte dans la répartition géographique des achats. Ainsi, en ce qui concerne le blé, le broyage est assuré par des moulins, appartenant à l'administration ou loués par elle (1), qui sont, sauf dans les 6^e, 7^e et 20^e régions, au nombre d'un, au plus, par corps d'armée. Il en résultera que pour diminuer les frais de transport, et atteindre un prix de revient

1. Le broyage de blés militaires n'est jamais confié à un entrepreneur, qui fait en même temps des moutures civiles, à cause de la trop grande facilité qu'il y a à substituer de mauvaises farines à des bonnes, la surveillance étant très difficile.

inférieur, la part d'achats revenant aux gestions voisines du moulin, sera fréquemment augmentée.

Nous voyons, qu'en résumé, la répartition des contingents à réaliser, entre les lieux d'achat, résultera d'une balance faite entre divers facteurs et qu'elle sera assurée au moyen des prix-limites que fixera le directeur de l'intendance de chaque corps d'armée.

L'acquisition des stocks de grande qualité mettra à la fois en mouvement les deux modes d'achats.

L'adjudication devra, si c'est possible, assurer la totalité du contingent : il ne faut pas oublier, en effet, que la grande qualité, l'homogénéité et la siccité sont ici le facteur capital qu'une économie, sur le prix d'achat, ne saurait placer au second rang ou laisser compromettre.

Mais, si la marche des cours laisse supposer une entente dangereuse pour l'administration, les officiers acheteurs recevront l'ordre de rechercher, sur leurs marchés, la denrée précise que désire le service, dans la limite de contingents que déterminera le directeur de l'intendance.

Cette manière de procéder entraînera fatalement un mode de réalisation progressive des approvisionnements ; or nous avons, plus haut, signalé les inconvénients de ce système. Il sera possible de les atténuer par l'emploi de la livraison à terme, non seulement dans les adjudications mais aussi pour les achats directs.

Il est également indispensable que le service des subsistances augmente ses ressources en magasins

s'il veut profiter, logiquement et complètement, des avantages du nouveau procédé d'achat. Il ne lui sera, ni difficile ni coûteux, d'acquérir, ou de louer, des bâtiments actuellement inoccupés dans certaines villes et, à l'aide d'un aménagement sommaire (1), d'en faire des magasins très suffisants puisqu'ils n'auront qu'un rôle secondaire et essentiellement temporaire. Du reste cette création ne serait indispensable que dans une place par corps d'armée, dans celle où se concentrent, par la force des choses, la masse des acquisitions.

La réussite du système dépendra d'une répartition habile des contingents à réunir, entre les deux modes d'achat, et, dans chacun d'eux, entre les diverses places, en faisant intervenir, de plus, le facteur temps au moyen d'entrepôts modestes et peu coûteux.

Il est incontestable qu'un fonctionnement parfait ne sera pas obtenu dès le début : il s'agit d'un changement, sinon radical, tout au moins très sensible, dans nos mœurs administratives, et nous n'espérons pas qu'il pourra se faire sans école. En tout cas il ne nous paraît présenter, en théorie au moins, aucune difficulté grave.

Dans tout ce qui précède nous avons parlé d'adjudication sans préciser si nous entendions désigner

1. L'installation d'un monte-charge, mû par l'électricité, dans un bâtiment dépendant précédemment d'un séminaire, n'a coûté que 15.000 francs et a transformé ce local en un magasin pouvant contenir 20.000 quintaux de blé.

l'adjudication publique ordinaire ou bien l'adjudication simplifiée, née de la réglementation de 1905 et mise à l'essai dans les premiers mois de 1906.

Nous dirons nettement, qu'à notre avis, le seul avantage de l'adjudication est son cahier des charges qui en fait une convention, sans surprises, pour l'administration militaire qui, sans lui, serait désarmée. C'est donc que nous protestons contre l'introduction d'un mode d'achat dans lequel tout le formalisme d'ordre financier est conservé mais où, par contre, l'intérêt de l'Etat n'a plus d'autre garantie que la personnalité d'un de ses agents. Or il ne s'agit pas, dans des transactions atteignant des sommes considérables, de faire du sentiment : nous ne voulons pas voir en opposition un gros commerçant et un modeste officier d'administration ne pouvant s'appuyer que sur son autorité technique, alors que l'objet du litige n'est autre que l'intérêt pécuniaire de l'Etat et la sécurité du pays. Toute autre sera la situation de l'agent de réception qui se trouvera lié par des termes formels d'un Cahier des charges anonyme, qui absorbe sa personnalité, et éteint toute discussion de principe.

Nous n'avons donc envisagé, et nous ne retiendrons, que l'adjudication publique telle que l'a définie le décret du 18 novembre 1882.

Remarquons, du reste, que les attaques dont elle a été l'objet au Parlement reposent, presque toutes, sur les formes compliquées de la soumission et du paiement. Rien ne s'oppose à ce que ces formes soient simplifiées, dans une certaine mesure : c'est là une

question d'ordre général que les pouvoirs publics ont à examiner ; mais, tant qu'ils n'auront pas changé la réglementation, l'administration de la guerre, comme toutes les autres, sera liée par les textes.

D'ailleurs, en ce qui concerne le paiement du moins, le procédé administratif n'a rien d'arriéré. Il y a longtemps que le commerçant avisé ne fait plus ses paiements en espèces, mais au moyen de virements à des comptes-courants. Nous ne croyons donc pas que ce serait progresser, pour l'administration, que de ramener son mode de paiement des fournitures au niveau de la routine des petits producteurs. Tenter l'opération inverse nous semblerait plus logique.

L'étude que nous venons de faire du service dans le corps d'armée ne s'applique naturellement pas aux 6^e, 7^e et 20^e régions qui n'ont pas de denrées de petite qualité à acquérir et dont le territoire ne produit pas, en ce qui concerne du moins les blés, la grande qualité (1). Nous allons voir maintenant comment on peut résoudre la question pour ces régions.

2. — *Pour l'ensemble du territoire national.*

C'est à l'administration centrale (5^e Direction, Services administratifs) que devra fonctionner cet organe

1. Il en est tout autrement pour le foin : la région des Ardennes alimente, d'une manière très satisfaisante, la nombreuse cavalerie du 6^e corps et de certains corps voisins, le 1^{er} entr'autres.

régulateur. Disons, de suite, que nous ne voulons pas centraliser les procédés d'achat dans la main du ministre, mais simplement coordonner les efforts de chacun sur les divers points du territoire.

D'ailleurs l'action de cet organe sera simple et sans visée directrice.

Chaque corps d'armée reste, en principe, chargé de la réalisation de tous ses nécessaires. Ce n'est qu'en cas de difficultés, qu'il fait appel au ministre pour l'aider : ce sera le cas habituel pour les corps d'armée de l'est que nous avons considérés comme incapables de se suffire, au moins en général.

Tout le système reposera sur l'envoi, réglementaire depuis longtemps, d'un bulletin à l'administration centrale, après chaque achat, quelle qu'en soit la forme. Ce bulletin indique, notamment, les quantités offertes, celles acquises, les prix proposés et ceux de l'achat.

A l'aide de ces renseignements, presque journaliers, le ministre possède une sorte de photographie économique du pays, à l'aide de laquelle il lui sera facile, comme le fait dans chaque corps d'armée le directeur de l'intendance, d'opérer une répartition, entre les régions, des besoins d'une autre région extérieure.

Par exemple 50.000 quintaux de blé seront nécessaires à la 7^e région (Besançon) d'ici le 1^{er} juin ; le ministre les imposera, en totalité ou en partie, à une ou plusieurs régions voisines suivant la tenue des cours et le prix des transports (1).

1. Cette intervention de l'administration centrale a bien lieu

Remarquons que, dans cette combinaison, pourra entrer un autre élément qui donnera une incontestable élasticité au système : ce sont les stocks de denrées, arrivées au terme de leur conservation, et que la consommation locale est impuissante à absorber. Ce sera l'occasion d'échanges, momentanés ou définitifs, entre des régions dont la situation respective sera connue du ministre à tout moment.

Bien entendu les contingents seront affectés à un corps d'armée sans lui indiquer le mode de réalisation : son directeur le déterminera, sur place, au moment du besoin.

De cette organisation résultera, nous semble-t-il, une action plus régulière, plus économique, de l'administration de la guerre sur les divers marchés du territoire. On évitera, au moins en partie, les a-coups qui se produisent actuellement dans l'adaptation des ressources aux besoins et qui proviennent de l'action trop localisée et trop rigide de l'administration.

Enfin, par ces temps d'association, il n'est pas inutile d'organiser plus scientifiquement le service des subsistances militaires pour le mettre à même de fonctionner, c'est-à-dire de lutter, dans des conditions qui ne soient pas désavantageuses. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'au développement du système

actuellement, mais elle a un caractère essentiellement intermittent car elle ne vise qu'à remédier à des impossibilités locales qui lui sont signalées. Nous voulons en faire un organe permanent chargé de maintenir l'harmonie dans tous les achats agricoles de l'administration de la guerre.

des achats directs correspondra, certainement, une intervention, de plus en plus grande, des syndicats agricoles. Il serait à craindre qu'avec notre manière actuelle d'opérer, incapable de se modeler rapidement sur des situations essentiellement variables, nous ne sentions, petit à petit, nos marchés organisés contre le service des subsistances à qui ils imposeraient, facilement, et leurs prix et leurs qualités. La bonne entente du producteur et de l'acheteur ne saurait avoir d'autre base que leur liberté respective.

Nous nous sommes, dans toute cette discussion, strictement cantonné sur le terrain de la réglementation actuelle, persuadé qu'elle est très suffisante pour permettre d'aboutir à un bon résultat.

Mais cette attitude à l'égard des dispositions qui nous régissent, ne signifie pas que nous les trouvions parfaites et que nous les désirions intangibles. Nous avons simplement voulu éviter d'introduire, dans notre travail, un élément d'incertitude, commode souvent pour dénouer une difficulté, mais singulièrement dangereux par la confusion qu'il amène entre les désirs et les réalités.

Toute l'organisation que nous avons préconisée peut être réalisée par la simple volonté des directeurs de l'intendance ou, pour plus d'uniformité, par une simple circulaire ministérielle, sans création d'aucun agent ou d'aucune fonction.

Cependant, tout en reconnaissant qu'une transformation complète de notre système d'alimentation ne

saurait être que l'œuvre du temps, nous admettons, et même désirons vivement, la réalisation prochaine, mais progressive, de certaines modifications dans notre organisme militaire.

Le cadre de notre sujet ne comporte pas une étude de ces diverses améliorations ; nous ne dirons donc que quelques mots de deux d'entre elles dont nous avons été obligé de nous occuper au cours de notre discussion : la constitution d'approvisionnements et le grand rendement demandé au blé, qui aboutissent à la création d'une denrée militaire différente de la similaire du commerce ordinaire.

Tant que cette double question ne sera pas résolue l'idée de « commercialiser » les procédés de l'administration de la guerre, énoncée à diverses reprises au Parlement, ne sera qu'une utopie irréalisable.

Occupons-nous d'abord des approvisionnements de réserve. Nous les rangerons en deux catégories : ceux constitués dans des forts, à proximité de la frontière, ou destinés à être transportés par des troupes, mises en mouvement à la première heure, desquels il ne semble pas possible de se passer. Cette première catégorie, composée de denrées immédiatement consommables, farine ou pain de guerre, conserves de viande et de légumes, café torréfié et broyé, existe dans tous les pays et n'a jamais été sérieusement discutée. Il n'en est assurément pas de même de la seconde catégorie, qui n'a pour objet que de faire face aux difficultés que présenteraient, dans un temps très court, la

réunion de stocks importants et leur transport sur les points où ils devraient être utilisés. Cette catégorie comprend plus de la moitié des approvisionnements entretenus, sous diverses rubriques, dont quelques-unes n'ont pas leur équivalent à l'étranger, en Allemagne notamment.

Une suppression, totale ou partielle, est-elle possible ? Une simple affirmation ne saurait suffire.

Il a été organisé, depuis une vingtaine d'années, et sous le nom de « Ravitaillement national », un dispositif dont la mise en œuvre assurera la subsistance de la population civile des places fortes, même de première urgence, et l'alimentation des armées en campagne. C'est une véritable mobilisation des denrées, correspondant à celle des hommes, et basée sur ce que la mobilisation ne crée pas de besoins nouveaux puisqu'elle n'augmente pas d'une unité la population totale du pays.

Est-il possible de donner à cet organisme une extension qui lui permette d'englober même la satisfaction des premiers besoins ?

Il y a deux facteurs à considérer : les denrées nécessaires et le temps.

Les matières premières ne sauraient faire défaut : les stocks minima agricoles, commerciaux et industriels sont largement supérieurs aux quantités qui seront nécessaires. En sera-t-il de même de leur adaptation à nos exigences particulières ? Ce n'est pas parce que le blé est en quantité surabondante qu'on disposera de la farine nécessaire à la fabrica-

tion du pain pour les troupes qui vont s'embarquer ou qui débarqueront. Avec le système actuel, basé sur la réunion préalable des denrées, ces exigences ne sont que strictement satisfaites.

C'est que le facteur temps est ici un despote absolu qui limite la satisfaction des besoins locaux aux ressources locales : là où celles-ci sont insuffisantes, ou momentanément indisponibles, il faut y parer par l'approvisionnement.

Mais dans cet ordre d'idées il semble qu'on n'a pas tout fait et qu'une utilisation, prévue et rigoureusement organisée, des ressources à proximité immédiate des besoins, serait susceptible d'entraîner une diminution notable dans les approvisionnements entretenus.

Une autre difficulté provient des nombreux transports qui seraient nécessaires pour adapter les ressources aux besoins : il ne semble cependant pas impossible de les réaliser en demandant, à nos chemins de fer, à la mobilisation, un rendement analogue, tonnage et vitesse, à celui pratiqué par l'exploitation habituelle. En vue de n'escompter que des résultats certains, il ne faut pas, en matière de chemins de fer, ne prévoir que l'utilisation de grands tonnages mais de vitesses trop réduites.

Il paraît donc possible de diminuer l'importance des approvisionnements entretenus et cela, dès maintenant, dans une proportion notable. Mais c'est surtout dans l'avenir qu'une réduction considérable pourrait être obtenue par l'adoption, de plus en plus

complète, des procédés industriels perfectionnés par notre service des subsistances en campagne.

Des améliorations peu bruyantes, et cependant décisives, ont été, dans ces dernières années, réalisées en ce qui concerne le pain de guerre, d'une conservation et d'un écoulement si difficiles.

Mais tout se tient dans un organisme si complexe et le progrès, bien que réel, reste fort lent.

Quant au rendement de 80 o/o demandé à nos blés il repose exclusivement, sur une raison d'économie. Il semble que la question d'une réduction à 75 o/o, par exemple, n'est point insoluble et ne serait pas trop coûteuse. Elle est d'ailleurs à l'étude et M. Chéron en assure la réalisation prochaine.

Mais cela sera insuffisant pour nous permettre d'utiliser, sans restriction, les blés courants du commerce, il faut comme lui, descendre jusqu'à 70 o/o ce qui, d'ailleurs, ne constitue que la farine de troisième qualité. Mais alors, la dépense s'élèvera d'un huitième de ce qu'elle est actuellement (40 millions), c'est-à-dire de 5 millions. Est-ce possible ?

Nous n'irons pas plus loin dans cette étude des améliorations désirables (1) : elle sort de notre sujet et de notre compétence.

1. Nous avons, en cours de route, exprimé le désir que l'administration, pour étendre son marché, put compléter, elle-même, le nettoyage insuffisant de certains blés qui, aujourd'hui, sont exclus de nos achats. Comme il ne s'agit pas là de la création d'un matériel nouveau mais seulement de la meil-

Nous n'avons voulu que justifier l'idée qui nous a guidé dans notre travail : l'impossibilité d'introduire une modification importante dans un organisme, sans prévoir la répercussion qui ne manquera pas de se produire dans le fonctionnement régulier de la machine.

leur utilisation de l'outillage existant, nous ne classons pas ce desideratum parmi les améliorations que pourra nous donner une transformation progressive de nos institutions administratives.

VU :

Le Président de la thèse,
MARC SAUZET

VU :

Le Doyen de la Faculté,
CH. LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIERES

	Pages
AVANT-PROPOS	I
INTRODUCTION. — Exposé succinct du service des sub- sistances militaires	1
<i>SECTION I.</i> — Historique du service	3
<i>SECTION II.</i> — Organisation actuelle.	15

TITRE I

De l'origine des achats directs de denrées agricoles.

CHAPITRE PREMIER. — Aperçu historique	33
CHAPITRE II. — La Commission extra-parlementaire de 1901	67
<i>SECTION I.</i> — Méthode de travail et d'investi- gation adoptée par la Commission	68
<i>SECTION II.</i> — Résultats généraux de l'enquête.	73
<i>SECTION III.</i> — Propositions de la Commission.	101

TITRE II

Les achats directs.

CHAPITRE PREMIER. — La réglementation de 1904- 1905.	117
CHAPITRE II. — Les résultats de l'expérimentation	143

	Pages
<i>SECTION I.</i> — Organisation matérielle des achats directs.	145
<i>SECTION II.</i> — Etats statistiques des campagnes agricoles de 1904-1905 et 1905-1906	155
<i>SECTION III.</i> — Examen des rapports des officiers acheteurs	179
<i>SECTION IV.</i> — Discussion des achats directs par les organes du commerce et de l'agriculture.	190
CHAPITRE III. — La reprise des essais en 1907. . . .	213
<i>SECTION I.</i> — Modifications apportées à la réglementation des premiers essais	213
<i>SECTION II.</i> — Les résultats.	225
CHAPITRE IV. — Conclusions.	247
<i>SECTION I.</i> — De la denrée recherchée par l'administration de la guerre.	247
<i>SECTION II.</i> — De la réalisation des stocks nécessaires	267
<i>SECTION III.</i> — Des modes d'acquisition des denrées agricoles	277

